

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Vlaardingen houdende regels omtrent het stimuleren van een gezond ondernemersklimaat en het weren van malafide ondernemers (Beleidslijn tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat Vlaardingen 2021)

1. Inleiding

In het Integraal Veiligheidsplan (IVP) 2020-2023 van de gemeente Vlaardingen en in het Herstelplan Voor een leefbaar en financieel gezond Vlaardingen (2019) is de aanpak van ondermijning als speerpunt opgenomen. Vlaardingen is aantrekkelijk voor criminelen en lijkt zich goed te lenen voor ondermijnende vormen van criminaliteit. Het gaat om drugscriminaliteit, criminogene (misdaad bevorderende) branches, witwassen, zorg- en vastgoedfraude, heling, uitbuiting, etc. 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 dat ondermijnd 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 ondermijnd gedrag moet worden voorkomen en niet gefaciliteerd.

In de *Beleidsnotitie bestuurlijke aanpak ondermijning in Vlaardingen* (2020) wordt ingegaan op de bestuurlijke aanpak van ondermijning in Vlaardingen en hoe deze aanpak moet worden verstevigd; van incidentenaanpak naar een structurele en programmatische aanpak. Bepaalde branches en sectoren zijn kwetsbaar(der) voor ondermijning, bijvoorbeeld belwinkels, automotieve, growshops, etc. Het valt op dat malafide ondernemers zich vestigen in sectoren waar toezicht van de overheid beperkt(er) is. De ligging vlakbij Rotterdam en het havengebied, de aanwezigheid van diverse bedrijventerreinen en het mogelijke waterbedefferd door gezamenlijk aanpakken in de regio, dragen hier aan bij. Door het invoeren van een vergunningplicht krijgt de gemeente meer grip op ondermijning in gebouwen, gebieden of branches.

1.1 Aanwijzingsbevoegdheid

Sinds een aantal jaar wordt niet alleen ingezet op een strafrechtelijke en fiscale aanpak, maar is ook bestuursrechtelijk optreden een belangrijk instrument geworden in het tegengaan van ondermijning. Eén 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 vergunningplicht. Net zoals al jaren een vergunningplicht 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 betreft hier dus geen vergunningplicht in het belang van economische ordening, maar primair in het belang van openbare orde en veiligheid.

In artikel 2.54b Algemene Plaatselijke Verordening 2019 (hierna: APV) is opgenomen dat de burgemeester de bevoegdheid heeft om via een aanwijzing een vergunningplicht te bepalen voor gebouwen, gebieden of branches om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat tegen te gaan.

1.2 Doelstelling

Het doel van de vergunningplicht is het stimuleren van een gezond ondernemersklimaat en het weren van malafide ondernemers. Om bonafide ondernemers aan te trekken en te steunen in hun bedrijfsvoering en criminaliteit te weren uit legale economische sectoren. De vergunningplicht, 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 vergunningplicht. Het aanvragen van een vergunning kan een extra drempel zijn voor criminelen om hun onderneming te vestigen in Vlaardingen. 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 vergunningplicht biedt de mogelijkheid om extra eisen te stellen ter bescherming van de openbare orde, veiligheid, leefbaarheid en een bonafide ondernemingsklimaat, 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. Het extra toezicht dat op grond van de vergunningplicht kan worden gehouden, kan niet zonder invoering van de vergunningplicht.
- *Meer aan de voorkant:* In plaats van alleen achteraf op te treden, bijvoorbeeld door een pand (tijdelijk) te sluiten, maakt de vergunningplicht het mogelijk om de vestiging van malafide ondernemers van tevoren te voorkomen. Bij de aanvraag voor een vergunning kan de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (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 moeten vertrekken. Dit leidt uiteindelijk tot een veiligere buurt met een goed woon- en ondernemersklimaat.

2. Toepassing en uitgangspunten aanwijzingsbevoegdheid

Dat er zoveel mogelijkheden zijn om het instrument van de vergunningplicht 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 gebeurt aan de hand van verschillende uitgangspunten. 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 aan het eind van dit hoofdstuk toegelicht.

2.1 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 komt te staan. Voordat hij het aanwijzingsbesluit neemt, moet dit grondig worden onderbouwd in een bestuurlijke rapportage. 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, wordt hieronder per aanwijzing afzonderlijk 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 dat het niet gaat 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 Openbaar Ministerie (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 middels het invoeren van de nieuwe vergunningplicht.

Dit brengt met zich mee dat de noodzaak van een vergunningplicht 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 de invoering van een vergunningplicht geeft de burgemeester daarom aan 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 vergunningplicht 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 Dienstenrichtlijn¹.

1) 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.



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 verstreckende maatregel kan worden bereikt. Aanvullend hierop moeten ook de beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen.

Om deze redenen is het van belang dat de aanwijzing van een vergunningplicht heel zorgvuldig wordt ingezet en goed wordt onderbouwd. In het geval van een vergunningstelsel om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat tegen te gaan, moet voldoende worden aangetoond dat de vergunningplicht 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 vergunningplicht bijdraagt aan het tegengaan hiervan. De vergunningplicht moet in redelijke verhouding staan tot het doel, evenredig en proportioneel zijn en niet verder reiken dan strikt noodzakelijk. De burgemeester maakt bij de invoering van de vergunningplicht 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 verstreckende maatregelen. De vergunningplicht is dus een ultimum remedium. Er wordt gekeken naar de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel.

2.2 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 komt te 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 vergunningplicht 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):

Objectief zwaar	Objectief licht	Aanleidingsindicatoren
- Zware overtredingen wet- en regelgeving (zoals bv. illegale wapen(s), arbeidsuitbuiting, witwassen, Opiumwet, zware gewelds- en zedendelicten, Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 en overtredingen van Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT))	- Overtredingen wet- en regelgeving die in relatie staan tot het bedrijf en/of de bedrijfsvoering (zoals ondeugdelijke administratie, overtredingen Digi-taal Opkopers Loket, geen inschrijving Kamer van Koophandel, milieueisen, strijdigheid bestemmingsplan, energie-fraude, etc.) - Exploitant heeft antecedenten m.b.t. andere overtredingen wet- en regelgeving - Het faciliteren van criminele activiteiten - Bedrijf is ontmoetingsplaats van personen met antecedenten	- 's Avonds en 's nachts werkzaamheden - Overlast (door bezoekers of de onderneming/ondernemer zelf) - Rommel rondom het bedrijf - Voor de branche bijzondere afwijkingen (denk aan juist geen afval) - Veel camera's in en om het pand - Pand afgeschermd - Leegstaand pand - Pand is opgesplitst en/of vernummerd - Kwetsbare wijk - Risicobranche - Intimiderend gedrag van ondernemer en/of werknemers - Politie en toezichthouders zijn niet welkom of krijgen onvoldoende medewerking bij controles / weigerachtige houding bij inzicht geven in administratie - Onduidelijk economisch bestaansrecht - Weinig klandizie - Afwijkende openingstijden



	- Veel klandizie met antecedenten	- 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
--	-----------------------------------	--

Het nemen van een aanwijzingsbesluit op het pand geschiedt aan de hand van onderstaand indicatoren schema:

Objectief zwaar = vergunningplicht
Objectief licht (minimaal 3*) = vergunningplicht
Aanleidsindicatoren (minimaal 3) = nader onderzoek

* Drie verschillende overtredingen worden geteld als drie indicatoren en dat maakt een pand vergunningplichtig.

Beoordeling ondermijningsindicatoren

In beginsel tellen de objectief zware indicatoren zwaarder mee in de beoordeling dan de objectief lichte indicatoren. De objectief zware indicatoren kunnen op zichzelf of cumulatief (met objectief lichte of aanleidsindicatoren) leiden tot een aanwijzingsbesluit op het pand. De objectief lichte indicatoren kunnen slechts cumulatief leiden tot een aanwijzingsbesluit op het pand. De aanleidsindicatoren, ofwel indicatoren voor nader onderzoek, zijn vooral subjectieve waarnemingen. Op zichzelf zijn de aanleidsindicatoren niet genoeg om een vergunningplicht op het pand te leggen. Wel geven deze indicatoren aanleiding tot het doen van nader onderzoek en kunnen ze, als in het bedrijf of pand ook sprake is van objectieve indicatoren, gebruikt worden als extra onderbouwing.

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. Wel blijft de vergunningplicht op het pand rusten, ook als de zittende onderneming vertrekt.

2.3 Uitgangspunten bij het aanwijzen van een bedrijfsmatige activiteit

Structurele inmenging in branche

De burgemeester kan een vergunning verplichten voor het exploiteren van bedrijfsmatige activiteiten, als 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 in de omgeving zijn vaak het gevolg van criminele inmenging in een branche, het aantrekken van een criminele klantenkring, het plegen van strafbare feiten, het 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. Als 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 vergunningplichtig te stellen.

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

Autoverhuur

In de literatuur, rapporten en de rechtspraak blijkt dat de autoverhuurbranche regelmatig een schakel is in 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. Denk bijvoor-



beeld aan het dealen van drugs, waarbij een auto wordt gebuikt van een autoverhuurbedrijf. De auto staat dan op naam van het autoverhuurbedrijf en niet op naam van de "drugsdealer". Het product huurauto kan daarmee (on)bewust faciliteren van de georganiseerde criminaliteit in de hand werken. Autoverhuurbedrijven kunnen een aanzuigende werking hebben op gebruikers uit het criminele milieu die (in)direct een gevaar voor de openbare orde met zich mee kan brengen. Hiervan is vermoedelijk sneller sprake bij voertuigen uit bijvoorbeeld het luxere segment, een bepaald type voertuigen en als er geen uiterlijke kenmerken van verhuur op de voertuigen zijn aangebracht.

Uit landelijke criminaliteitsonderzoeken is gebleken dat er vaak gebruik wordt gemaakt van huurauto's door criminelen. De autoverhuurbedrijf lijkt in belangrijke mate 'malafide besmet' te zijn, waarbij op grote schaal sprake is van bewuste facilitering van de georganiseerde criminaliteit. De autoverhuurbedrijf voldoet aan bijna alle criminogene branche kenmerken.

Autogarage

Ook autogarages spelen vaak een belangrijke rol bij georganiseerde criminaliteit. In veel malafide garages worden auto's omgekat (van (gestolen) auto's wordt een nieuwe auto opgebouwd). Daarnaast blijkt dat vaak schadevoertuigen uit het buitenland worden gehaald waarna deze worden getaxeerd en gekeurd door de 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 zodra de auto gekeurd moet worden 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/ruimten 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.

Growshops

Growshops trekken juist weer criminelen aan vanwege de goederen die ze aanbieden. Growshops kunnen naast de benodigdheden voor het kweken van gewassen en planten ook materialen verkopen voor de inrichting van een hennepkwekerij.

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 (bijvoorbeeld goud, auto's, fietsen, etc.) brengt risico's met zich mee. Exclusieve goederen hebben een aanzuigende werking op gebruikers uit het criminele milieu.

Andere ondermijninggevoelige branches

Uit de literatuur en rechtspraak blijkt dat veel meer branches ondermijningsgevoelig zijn en op verschillende manieren criminele activiteiten kunnen faciliteren. Kappers, juweliers, nagelstudio's, massagesalons en belwinkels kunnen fungeren als dekmantel om illegaal verkregen inkomsten wit te wassen. Het zijn zaken waar veel contant wordt betaald, die eenvoudig zijn om te beginnen en waarmee dus gemakkelijk 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.

2.4 Uitgangspunten bij het aanwijzen van een gebied

Tot slot kunnen gebieden worden aangewezen (preventieve aanwijzing). Bij een dergelijke aanwijzing geldt voor gevestigde en nieuwe ondernemers in die gebieden (wijken, straten, bedrijventerreinen, etc.) een vergunningplicht. Dit kan gerechtvaardigd zijn nu de aanwijzing alleen plaatsvindt in 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 naastgelegen pand verplaatst. Een dergelijke aanwijzing maakt doorgaans deel uit van een bredere aanpak. Bij het aanwijzen van een gebied moet worden aangetoond dat de problematiek zich niet beperkt tot één pand, maar dat de openbare orde en leefbaarheid in een groter gebied onder druk staat. Pas wanneer er sprake is van pandoverstijgende en/of brancheoverstijgende problematiek, kan de burgemeester overgaan tot de aanwijzing van een gebied. Om te bepalen hoezeer de leefbaarheid in een buurt of wijk 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 gebied, 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(organisaties) 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 handhavingsacties geweest waarbij naar aanleiding van de constatering regelmatig bestuursrechtelijk is opgetreden.
 - Het gebied heeft een opvallend hoge concentratie van ondernemingen in een branche die gevoelig is voor ondermijnende criminaliteit.
 - De in het gebied 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 het gebied te vestigen.

In veel gevallen maakt het vergunningplichtig stellen van een gebied onderdeel uit van een groter pakket aan maatregelen, die samen zijn gericht op de versterking van een bepaald gebied. In een wijk waarin op verschillende manieren wordt geprobeerd om de openbare orde en/of veiligheid en leefbaarheid te verbeteren, is het logisch dat ook eisen worden gesteld aan (malafide) ondernemingen die zich in die wijk gevestigd hebben of willen gaan vestigen. Het totaalpakket aan maatregelen zorgt er samen voor dat het uiteindelijke doel - een veilig en leefbaar gebied - wordt behaald.

2.5 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 vergunningplicht 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 blijft toepassing beperkt tot een pandsgewijze inzet.
2. Alleen als er sprake is van 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 wordt altijd eerst overwogen of de aanwijzing kan worden beperkt tot een gebied dan wel meerdere gebieden.
4. Bij de aanwijzing van een gebied wordt altijd eerst overwogen of de aanwijzing kan worden beperkt tot een of meer nader te bepalen bedrijfsmatige activiteiten of panden.

3. Procedure aanwijzingsbesluit

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-, branche- of gebiedsgerichte aanwijzing.

3.1 Procedure aanwijzingsbesluit

Bij het nemen van een aanwijzingsbesluit c.q. opleggen van de vergunningplicht worden de onderstaande stappen gevolgd:

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 pand of gebied.
2. *Besluit*
Op basis van de opgestelde (bestuurlijke) rapportages wijst de burgemeester een pand, branche en/of gebied aan door middel van een aanwijzingsbesluit.
3. *Publicatie en inwerkingtreding*
Het aanwijzingsbesluit wordt gepubliceerd in het Gemeenteblad en treedt in werking een dag na publicatie of op een nader in het aanwijzingsbesluit bepaalde datum.

3.2 Duur van aanwijzingsbesluit

Het aanwijzingsbesluit kan geldig zijn voor een bepaalde periode of onbepaalde periode. In het aanwijzingsbesluit wordt de periode vastgesteld.

3.3 Meerdere aanwijzingsbesluiten mogelijk

De burgemeester is bevoegd om meerdere panden, bedrijfsmatige activiteiten en/of gebieden aan te wijzen. Als het noodzakelijk blijkt, zoals aangetoond in rapportages en eigen onderzoek, dat de burge-



meester een pand/gebied/branche vergunningplichtig stelt, laat dit onverlet dat op een ander moment ook andere branches en/of andere gebieden kunnen worden aangewezen als vergunningplichtig op het moment dat daartoe de noodzaak ontstaat.

3.4 Bedrijfsmatige activiteiten uitgezonderd van vergunningplicht

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 een paar uitzonderingen. De aanwijzing heeft geen betrekking op bedrijfsmatige activiteiten waarvoor al een vergunningplicht geldt op grond van de APV, zoals voor horeca- en prostitutiebedrijven (tenzij het om (ondergeschikte) activiteiten gaat die van die vergunningplicht zijn vrijgesteld). Voor deze activiteiten geldt immers al een vergunningplicht.

3.5 Elke bedrijfsmatige activiteit vergunningplichtig bij pandgerichte aanwijzing

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

3.6 Onmiddellijke inwerkingtreding voor nieuwe of gewijzigde exploitatie

De vergunningplicht 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 de vergunningplicht 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 de vergunningplicht ook niet rekken door naar een locatie verderop in het aangewezen gebied uit te wijken. Zij worden dan aangemerkt als nieuwe exploitanten en moeten over een vergunning beschikken.

3.7 Overgangstermijn voor reeds gevestigde exploitanten

Wanneer een exploitant onder de vergunningplicht komt te vallen, wordt voor reeds gevestigde exploitanten een overgangstermijn van drie maanden geboden. 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 (vergunningplicht). Ook wanneer de vergunningaanvraag 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.

4. Procedure vergunningverlening en relevante bepalingen

In de artikelen 2:54a t/m 2:54i 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 vergunningaanvraag indient en welke gegevens hij moet overleggen bij een vergunningaanvraag, op basis van welke gronden de burgemeester een vergunning kan weigeren of intrekken en andere verplichtingen die gelden voor de exploitant. 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 Handhavingsrichtlijn, die als bijlage I is bijgevoegd.

4.1 Procedure vergunningsaanvraag

1. *Indienen aanvraag vergunning*
De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Voor de indiening van de aanvraag wordt een aanvraagformulier vastgesteld. Hierbij moeten de vereiste gegevens en bescheiden worden overlegd, zoals aangegeven in artikel 2:54d 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 Kamer van Koophandel. Als de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan hij om aanvullende gegevens verzoeken.
2. *Toetsen aanvraag*
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 Gemeenteblad.



4.2 Intrekkings- en weigeringsgronden vergunning

Op dit vergunningstelsel zijn naast de algemene bepalingen (artikelen 1:4, 1:6 en 1:8 APV) ook specifieke intrekkings- en weigeringsgronden van toepassing (artikel 2:54e APV). 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 als de feitelijke toestand niet overeenkomt met de vergunning of indien de voorwaarden uit de vergunning worden overtreden.

Voor de systematiek en uitleg van de specifieke weigerings- en intrekkingsgronden 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. Ook kan een vergunning als bedoeld in artikel 2:54c tweede lid worden geweigerd dan wel ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

4.3 Wijzigingen vergunning

Om zicht te kunnen houden op relevante veranderingen moet de vergunningverlener daarvan weet hebben. De vergunninghouder is daarom verplicht wijzigingen te melden. Als er met inachtneming van de geldende regels geen bezwaar bestaat tegen een voorgezet bedrijf, wordt de 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 één 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 als de burgemeester de gevraagde wijziging in het beheer heeft bijgeschreven en de exploitant hiervan bericht heeft ontvangen.

4.4 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.

4.5 Sluitingsbevoegdheid

Artikel 2:54 APV biedt de mogelijkheid om overlastgevend voor het publiek openstaande gebouwen te sluiten. Artikel 2:54f APV bevat een aanvullende sluitingsbevoegdheid wanneer er sprake is van een vergunningplicht. De ondernemer krijgt tijdens de sluiting de gelegenheid zich te beramen op zijn bedrijfsvoering en maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen. Het verband tussen naleving van de wet- en regelgeving en het beschermen van de openbare orde komt daarmee in de Handhavingsrichtlijn tot uiting.

4.6 Handhavingsrichtlijn

Bij overtreding van het bepaalde in de APV en/of de vergunningvoorschriften is de burgemeester bevoegd om een vergunningaanvraag 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 I). Hierin staat welke bestuurlijke maatregel de burgemeester in principe neemt indien de exploitant zich niet houdt aan zijn verplichtingen. De burgemeester is bevoegd om in bijzondere omstandigheden af te wijken van deze Handhavingsrichtlijn (zie hieronder).

5. Slotbepalingen

5.1 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.

5.2 Afwijkingsbevoegdheid

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.

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.

5.3 Inwerkingtreding en citeertitel

Dit beleid treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking en wordt aangehaald als "Beleidslijn tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat Vlaardingen 2021".



Bijlage I Handhavingsrichtlijn behorend bij 'Beleidslijn tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat Vlaardingen 2021'

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, de burgemeester kan, afhankelijk van de ernst van de overtreding of in geval van bijzondere omstandigheden afwijken van de Handhavingsrichtlijn.

Bijzondere omstandigheden

Bij zeer ernstige of frequente overtredingen kan gekozen worden 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. In geval dat een exploitant er (vrijwel) alles aan heeft gedaan om een overtreding te voorkomen, kan een stap uit de Handhavingsrichtlijn herhaald worden of 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 hiervoor 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	Eerste constatering	Tweede constatering	Derde constatering	Vierde constatering	Toelichting
Bedrijf uitoefenen zonder vergunning	Sluiting totdat vergunning is verleend		-	-	Vergunningplichtige 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 Vlaardingen tolereert niet dat vergunningplichtige panden/branches (wederom) het toneel zijn van strafbare handelingen of een uitvalsbasis vormen voor criminelen. Afhankelijk van de zwaarte van het strafbaar feit kan de eerste stap worden overgeslagen. Strafbare feiten waarbij een stap wordt overgeslagen: Schiet- en/of steekpartij, aantreffen wapens, gelegenheid bieden voor illegale activiteiten (deze opsomming is niet limitatief).
Slecht levensgedrag	Waarschuwing/ uitschrijven beheerder van vergunning dan wel intrekken vergunning afhankelijk	Intrekken vergunning			Van een exploitant en beheerder wordt verwacht dat deze niet van enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Afhankelijk van de ernst kan er een waarschuwing worden gegeven of een sluiting worden opgelegd. Indien er sprake is van antece-



	van feiten en omstandigheden				denten of een zeer ernstig incident dan wordt de vergunning ingetrokken dan wel gewijzigd door de beheerder hiervan te verwijderen.
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			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	Deze vergunningplicht wordt juist opgelegd op 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 dan kan de burgemeester maatregelen treffen.
Niet doorgeven wijzigingen	Waarschuwing	Tijdelijke sluiting 1 week	Tijdelijke sluiting 1 maand	Intrekking vergunning	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).
--	--	--	--	--