

Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Capelle aan den IJssel 2018

De raad van de gemeente Capelle aan den IJssel;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 20 augustus 2024;

gelet op artikel 149 Gemeentewet

B E S L U I T vast te stellen de:

Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Capelle aan den IJssel 2018

Artikel I

De Algemene plaatselijke verordening Capelle aan den IJssel 2018 en de daarbij behorende toelichting wordt gewijzigd als volgt:

A

Na artikel 2:35 wordt ingevoegd Afdeling 5B en artikel 2:36 die luiden als volgt :

Afdeling 5B Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

Artikel: 2:36 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
 - a. exploitant: natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;
 - b. beheerder: de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding over de bedrijfsmatige activiteiten;
 - c. bedrijf: de bedrijfsmatige activiteit die plaatsvindt in een voor het publiek toegankelijk gebouw, niet zijnde een seksinrichting, of een daarbij behorend perceel of enig andere ruimte, niet zijnde een woning die als zodanig in gebruik is.
2. De burgemeester kan gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aanwijzen waar(op) het verbod uit het derde 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 voor de gehele gemeente aangewezen als naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid door de bedrijfsmatige activiteit onder druk staat.
3. Het is verboden om zonder vergunning van de burgemeester een bedrijf uit te oefenen:
 - a. in een door de burgemeester op grond van het tweede 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 tweede lid aangewezen bedrijfsmatige activiteit betreft.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het derde 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;
 - c. de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
 - d. indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
 - e. indien niet voldaan is aan de bij of krachtens lid vijf en zes gestelde eisen met betrekking tot de aanvraag;
 - 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;

In artikel 6:1 Sanctiebepaling wordt na 'Artikel 2:35 Sluiting overlastgevende voor het publiek openstaande gebouwen' ingevoegd:

Artikel: 2:36 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

C

In artikel 2:50 wordt 'of' vervangen door 'en'.

D

De toelichting bij artikel 2:36 komt te luiden als volgt:

Toelichting artikel 2:36 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

Criminele netwerken raken steeds meer verbonden met onze maatschappelijke structuren. Criminelen zoeken immers naar manieren om hun illegaal verkregen inkomsten wit te wassen, bijvoorbeeld door te investeren in vastgoed of door een onderneming te starten. Ook kunnen bedrijven criminelen faciliteren door panden beschikbaar te stellen voor opslag van criminele goederen of het verhuren van voertuigen die worden gebruikt voor criminele activiteiten. 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 in gevaar brengt.

De bestrijding van ondermijning vraagt een stevige aanpak en een lange adem. De bestuurlijke aanpak van ondermijning wordt op lokaal en regionaal niveau dan ook steeds belangrijker en staat hoog op de agenda van Capelle aan den IJssel. De aanpak is als één van de prioriteiten opgenomen in het Integraal veiligheidsbeleid 2023 onder de noemer Bestuurlijke Aanpak Ondermijning.

Vergunningplicht

De aanpak van ondermijnende criminaliteit vraagt inzet van verschillende instanties, waarbij elke instantie haar eigen instrumenten inzet. 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 vergunningplicht. Net als bij de vergunningplicht voor horeca kan de burgemeester ook een vergunning verplichten voor gebouwen waar zich bepaalde vormen van criminaliteit hebben voorgedaan of voor gebieden die qua leefbaarheid en veiligheid onder druk staan. Tevens kan de burgemeester een vergunning verplichten voor bedrijfsmatige activiteiten die kwetsbaar zijn voor criminele inmenging.

Het risico bestaat dat malafide ondernemers zich vestigen in sectoren waar het toezicht van de overheid beperkter is. Door het invoeren van een vergunningplicht krijgt de gemeente meer grip op ondermijning in gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten.

Doelstelling

Het doel van de vergunningplicht is het stimuleren van een gezond ondernemersklimaat en het weren van malafide ondernemers. De vergunningplicht maakt 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 en naar eventuele criminele antecedenten van de exploitant en naar zijn relaties die van invloed kunnen zijn op de exploitatie. Ondernemers die deze integriteitsbeoordeling niet doorstaan, krijgen geen vergunning en mogen niet exploiteren of moeten vertrekken.

Daarnaast heeft de vergunningplicht, door middel van het aanwijzen van een gebouw, gebied of bedrijfsmatige activiteit, een preventieve werking:

- Het aanvragen van een vergunning kan een extra drempel zijn voor criminelen om hun onderneming te vestigen in Capelle aan den IJssel.
- Het stimuleert pandeigenaren om hun verantwoordelijkheid te nemen en bonafide ondernemers in hun panden te laten vestigen.

Tot slot geeft de vergunningplicht de mogelijkheid tot het verbinden van voorwaarden aan een vergunning. Ook kan er door middel van de vergunningplicht extra toezicht gehouden worden, wat zonder de vergunningplicht niet in die mate mogelijk is.

Het is van belang dat dit instrument wordt beschouwd als ultimum remedium en zal steeds zorgvuldig en terughoudend worden ingezet.

De aanpak van ondermijnende criminaliteit is één van de topprioriteiten van het Capelse veiligheidsbeleid. Drugshandel, witwassen, (belasting)fraude, illegaal gokken, underground banking 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 wijk aan. Ze bedreigen niet alleen de legale lokale economie maar zorgen ook voor een onveilig, niet leefbaar woon- en ondernemersklimaat.

Om de aanpak ondermijning te versterken, is in de APV een artikel opgenomen gericht op het stimuleren van een gezond ondernemingsklimaat.

Artikel 2:36 geeft de burgemeester de bevoegdheid om via een aanwijzing een vergunningplicht te introduceren voor panden, straten, gebieden of bedrijfsmatige activiteit om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemingsklimaat tegen te gaan. Uit juridisch wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de gemeenteraad bevoegd is op grond van de autonome verordenende bevoegdheid om openbare belangen zoals een veilig, leefbaar en bonafide ondernemersklimaat te reguleren met een vergunningplicht. Het betreft hier geen vergunning in het belang van economische ordening, maar primair in het belang van openbare orde en veiligheid. Om die reden is de bevoegdheid belegd bij de burgemeester. De mogelijkheid tot het instellen van een vergunningplicht voor ondernemers is een van de instrumenten voor de bestrijding van malafiditeit in het ondernemerschap. De gemeente kan controle uitoefenen op de naleving van de gestelde voorwaarden en handhaven bij overtreding. Van de mogelijkheid om een vergunningplicht te introduceren 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 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. In 2013 is het toepassingsbereik van de Wet Bibob uitgebreid naar alle gemeentelijke vergunningen die worden afgegeven voor een bedrijfsmatige activiteit.

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

Eerste lid

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

Tweede lid

De systematiek van artikel 2:36 gaat uit van een pand-, gebieds- of bedrijfsmatige activiteit (branche) gerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk in de stad geleverd worden. De burgemeester kan met een aanwijzingsbesluit nieuwe en reeds gevestigde ondernemers onderwerpen aan een systeem van verplichte vergunningen.

De noodzaak van een aanwijzing, alsmede de duur van de aanwijzing, wordt zorgvuldig gemotiveerd. De uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit gelden. Bij een gebiedsgewijze aanpak wordt de noodzaak van de aanwijzing mede gezien in samenhang met de andere maatregelen in een gebied. De vergunning wordt op grond van artikel 1.7 verleend voor de duur van het aanwijzingsbesluit.

De vergunningplicht kan op pandniveau worden ingezet door deze bijvoorbeeld na concrete incidenten (strafbare feiten) 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 (repressieve aanwijzing). Daar waar strafbare feiten in een pand worden geconstateerd en de pandeigenaar niet intrinsiek gemotiveerd is om mee te werken aan de bestrijding hiervan biedt een pandsgewijze vergunningplicht soelaas. De vergunningplicht is dan direct van toepassing op de nieuwe of zittende ondernemer. Daarmee 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.

Indien sprake is van een (ernstige) structurele problematiek in een bepaalde bedrijfsmatige activiteit of gebied kan op grond van het APV artikel een vergunningplicht worden ingevoerd.

Een aanwijzing van een bepaalde bedrijfsmatige activiteit kan op een bepaalde wijk of straat betrekking hebben, maar het gebied waarvoor een bepaalde bedrijfsmatige activiteit wordt aangewezen, kan ook de gehele gemeente beslaan.

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

Tot slot kunnen (op voorhand) straten of gebieden aangewezen worden (preventieve aanwijzing). Bij een dergelijke aanwijzing gelden voor gevestigde en nieuwe ondernemers in die gebieden of straten een vergunningplicht. 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 de gehele straat of 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 zal doorgaans deel uitmaken van een bredere aanpak.

De burgemeester wijst een pand, gebied of een bedrijfsmatige activiteit uitsluitend aan als in dat gebied dan wel door de wijze van exploitatie van het pand of door de bedrijfsmatige activiteiten naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid onder druk staat dan wel nadelig kan worden beïnvloed. Dit criterium drukt uit dat het voor een aanwijzing niet noodzakelijk is dat zich concrete incidenten hebben voorgedaan. Een aanwijzing kan ook preventief worden gegeven voor een bedrijfsmatige activiteit of gebied waar extra aandacht nodig is bijvoorbeeld om de leefbaarheid en openbare orde en veiligheid ten goede te keren.

Derde lid

In het derde lid is het verbod opgenomen om in een aangewezen gebouw, straat 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. Dat kunnen ook alle bedrijfsmatige activiteiten zijn, zoals detailhandel. De burgemeester kan ook gemeentebreed een bedrijfsmatige activiteit aanwijzen. Dan geldt een vergunningplicht voor die activiteiten die behoren tot de bedrijfsmatige activiteit.

Vierde en zevende lid

De algemene intrekings- en weigeringsgronden staan vermeld in de artikelen 1:6 en 1:8. In deze leden staan de specifieke weigerings- en intrekingsgronden vermeld. Toezicht op en handhaving van de vergunningplicht is mogelijk door intrekking van een reeds verstrekte vergunning of door sluiting van het bedrijf. Aan een vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden (artikel 1:4). Voor de reikwijdte van het begrip 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag' wordt aangesloten bij de terminologie van de Alcoholverwet (zie ook: hoofdstuk 2, afdeling 8).

Indien de exploitant zijn verplichtingen uit het artikel of de vergunningvoorschriften niet nakomt, kan er reden zijn de vergunning in te trekken. Sub i is opgenomen om constructies van schijnbeheer tegen te kunnen gaan indien de praktijk niet in overeenstemming is met de situatie zoals op de vergunning vermeld.

Vijfde en zesde lid

In dit lid wordt de wijze van indiening van de aanvraag van een vergunning geregeld, alsmede welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. De vereiste gegevens worden nodig geacht ten einde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Zo moet er in ieder geval sprake zijn van een geldige inschrijving bij de KvK. Indien dat op enig moment niet meer het geval is, kan dit reden zijn om de vergunning in te trekken (zevende lid, sub h en i).

Als het bevoegd bestuursorgaan dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan hij om aanvullende gegevens verzoeken (zesde lid). 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.

Achtste lid

Artikel 2:35 biedt de mogelijkheid overlastgevend voor het publiek openstaande gebouwen te sluiten. Artikel 2:36 bevat een aanvullende sluitingsbevoegdheid wanneer sprake is van een vergunningplicht.

Elfde lid

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 voortgezet bedrijf, wordt een gewijzigde vergunning verleend. Als blijkt dat de wijzigingen niet zijn gemeld, kan dat leiden tot intrekking van de vergunning. 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.

Veertiende lid

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 de aangewezen straat uit te wijken. Zij worden dan aangemerkt als nieuwe exploitanten en dienen over een vergunning te beschikken. Voor zittende exploitanten geldt dat zij drie maanden 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. De burgemeester kan dan met onmiddellijke ingang tot handhaving van het verbod overgaan.

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.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking de dag na de bekendmaking.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 23 september 2024

De griffier,

de voorzitter,