

## Aanwijzingsbesluit vergunningplicht Kotterstraat 2 gemeente Vlaardingen 2026

### De burgemeester van Vlaardingen

#### Gezien:

- het "Integraal Veiligheidsplan Vlaardingen 2024-2027";
- de "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)"<sup>1</sup> (hierna: *de beleidsregel*);
- een bestuurlijke rapportage van de politie van 10 juni 2025;
- een door de Officier van Justitie verstrekt dossier ter voorgeleiding aan de Rechter-Commissaris waaronder een rapport van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (hierna: *FIOD*) van 12 juni 2025; en
- uit hoofde van op grond van een juridische procedure met betrekking tot het gebouw bekende informatie;

#### Overwegende dat:

- artikel 2.54b, eerste en tweede lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Vlaardingen 2019 (hierna: "*de APV*")<sup>2</sup> de burgemeester de bevoegdheid geeft om gebouwen, gebieden of bedrijven aan te wijzen als vergunningplichtig indien – kort gezegd – naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat;
- uit van de politie ontvangen informatie naar voren komt dat in het gebouw aan de Kotterstraat 2 te Vlaardingen (hierna: "*het gebouw*") op 10 juni 2025 tijdens een doorzoeking, al dan niet vermoedelijk, zware overtredingen van wet- en regelgeving zijn geconstateerd.;
- er daarnaast sterke aanwijzingen zijn gebleken uit een langlopend onderzoek door (onder andere) de FIOD dat het gebouw vermoedelijk al gedurende een (zeer) lange tijd een grote rol speelt of heeft gespeeld in de georganiseerde criminaliteit;
- er voorts uit van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (hierna: *DCMR*) ontvangen informatie naar voren is gekomen dat op 30 oktober 2025 in het gebouw, althans op het daarbij behorende erf, meerdere overtredingen zijn geconstateerd van milieurechtelijke aard;
- er op dit moment in het gebouw verschillende ondernemingen in concernverband zijn gevestigd, alle werkzaam in de logistieke branche;
- uit bovengenoemde informatie kan worden afgeleid dat het gebouw – kort gezegd – in relatie staat tot meerdere strafbare feiten die, in termen van paragraaf 2.2 van de beleidsregel, zijn aan te merken als "objectief zwaar" en "objectief licht";

#### En tevens overwegende dat:

- de feitelijke bedrijfsvoering, de organisatie van de bedrijven in en het eigendom van het gebouw ongewijzigd zijn gebleven, sinds de constatering van het langlopende onderzoek (voornoemd) bekend zijn geworden;
- de gebleken strafbare feiten die, al dan niet vermoedelijk, in het gebouw zijn gepleegd, dan wel gefaciliteerd of waarbij het gebouw een rol heeft gespeeld, aanwijzingen zijn dat in of rondom het gebouw de leefbaarheid, althans de openbare orde en veiligheid onder druk staan of komt te staan;
- teneinde dit objectief te kunnen bepalen, in paragraaf 2.2 van de beleidsregel ondermijningsindicatoren zijn bepaald aan de hand waarvan inzichtelijk wordt gemaakt hoe de openbare orde en/of leefbaarheid vanuit een pand wordt aangetast;
- deze ondermijningsindicatoren zijn ingedeeld in drie categorieën, te weten: "objectief zwaar", "objectief licht" en "aanleidingsindicatoren"; waarbij objectief zware indicatoren op zichzelf, dan wel cumulatief met objectief lichte of aanleidingsindicatoren, kunnen leiden tot een aanwijzingsbesluit van een gebouw;
- de geconstateerde, al dan niet vermoedelijk gepleegde overtredingen kwalificeren als "objectief zwaar", terwijl de milieurechtelijke overtredingen zijn te kwalificeren als "objectief licht", zodat

1) *Gmb.* 2021, 254805.

2) *Algemene Plaatselijke Verordening Vlaardingen 2019* | Lokale wet- en regelgeving.



- op grond van deze indicatoren (op zichzelf en zeker cumulatief) de beleidsregel als uitgangspunt een aanwijzing van het gebouw voorstaat;
- het aanwijzingsbesluit zich niet beperkt tot de bedrijfsmatige activiteiten die momenteel in het gebouw worden uitgeoefend, zijnde logistieke dienstverlening, maar betrekking heeft op iedere bedrijfsmatige activiteit die in het gebouw kan plaatsvinden (zie ook artikel 2.54b, derde lid, van de APV). Het gebouw bevindt zich door zijn geografische ligging op een (logistiek) gunstige locatie om een rol te vervullen voor het plegen van strafbare feiten;
  - het aanwijzingsbesluit tot doel heeft om (verdere) verstoring van de openbare orde, althans nadelige beïnvloeding van de leefbaarheid en een malafide ondernemersklimaat tegen te gaan. Positief geformuleerd worden door het opleggen van een vergunningplicht de eigenaar en de exploitant(en) van het gebouw gestimuleerd daarin bonafide ondernemers te vestigen;
  - de burgemeester reeds eerder heeft gepoogd maatregelen te treffen naar aanleiding van het op 10 juni 2025 in het gebouw geconstateerde in de vorm van een tijdelijke sluiting, maar die maatregel daarvoor niet geschikt bleek voor het beoogde doel en dat daarom op 5 november 2025 besloten is deze tijdelijke sluiting vanaf 25 juli 2025 als beëindigd te beschouwen;
  - de omstandigheid dat wel feitelijk een (zeer korte) tijdelijke sluiting heeft plaatsgevonden onverlet laat dat er vanwege het in het pand geconstateerde een noodzaak bestaat om door middel van het aanwijzingsbesluit nader onderzoek te kunnen doen aan de hand van een vergunningaanvraag, naar de (achtergronden van) degene(n) die het gebouw bedrijfsmatig gebruiken of dat willen doen. Dit laatste klemt temeer omdat niet gebleken is dat de eigenaar, althans huidige exploitant(en) van het gebouw passende maatregelen hebben getroffen – feitelijk en organisatorisch – om herhaling in de toekomst te voorkomen;
  - gelet op het voorgaande niet valt in te zien met welk ander (minder zwaar) middel zou moeten worden volstaan;
  - de geconstateerde, daadwerkelijke en actuele relatie van het gebouw tot strafbare feiten vraagt om overheidsmaatregelen en om een daadkrachtige interventie en dat het aanwijzingsbesluit dat kan bieden. Dit mede, omdat controles achteraf te laat zouden komen om werkelijk doeltreffend te zijn en omdat de eigenaar en exploitant(en) van het gebouw door de vergunningplicht worden bewogen om voldoende kritisch te zijn op het gebruik en de gebruikers van het gebouw en de bedrijfsmatige activiteiten die zij verrichten;
  - hierbij wordt meegewogen dat de gemeente Vlaardingen in het “ Integraal Veiligheidsplan Vlaardingen 2024-2027 ” de aanpak van ondermijning heeft opgenomen als grootste prioriteit;
  - de met het aanwijzingsbesluit ingestelde vergunningplicht niet strekt tot economische ordening, maar in het belang is van de leefbaarheid, de openbare orde en veiligheid;
  - wordt meegewogen dat de vergunningplicht enige lastenverzwaring betekent voor de eigenaar en exploitant(en) van het gebouw, maar dat dit minder zwaar weegt dan de (algemene) belangen die gediend zijn met het aanwijzingsbesluit, mede gezien de aard en ernst van het in het gebouw geconstateerde en de vermoedelijk lange duur dat het gebouw een schakel vormt in de (internationale) criminele keten;
  - daarbij van belang is dat als uit onderzoek in verband met een vergunningaanvraag blijkt dat sprake is van een bonafide gebruiker van het gebouw, er geen reden is het gebruik van het gebouw niet te laten voortbestaan;
  - de huidige gebruiker(s)/exploitant(en) van het gebouw op grond van artikel 2.54h van de APV drie maanden de tijd worden gegund, na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit, om een vergunningaanvraag in te dienen en dat tot die tijd het verbod als bedoeld in artikel 2.54c, eerste lid, van de APV, niet geldt. Voor de precieze werking van deze overgangsvoorziening wordt verwezen naar artikel 2.54h (voornoemd).

Gelet op artikel 2.54b, eerste, tweede en derde lid, van de APV;

## **Besluit**

Vast te stellen:

### **Aanwijzingsbesluit vergunningplicht Kotterstraat 2 gemeente Vlaardingen 2026**

#### **Artikel 1. Aanwijzing vergunningplichtig gebouw**

Dit aanwijzingsbesluit heeft betrekking op het gebouw aan de Kotterstraat 2 in (3133 KW) Vlaardingen, kadastraal bekend als D nummer 7100.

#### **Artikel 2. Vergunningplicht**

1. Het gebouw wordt voor de duur van vijf jaar aangewezen als gebouw waarin het verboden is om zonder vergunning van de burgemeester als bedoeld in artikel 2.54c, eerste lid, onderdeel a, van de APV een bedrijf uit te oefenen.
2. De vergunningplicht geldt voor iedere bedrijfsmatige activiteit die in het gebouw wordt uitgeoefend of uitgeoefend zal worden (en wordt daarmee niet beperkt tot één of meer bedrijfsmatige activi-



teiten). Uitgezonderd hiervan zijn bedrijfsmatige activiteiten waarvoor reeds anderszins een vergunningplicht geldt op grond van de APV, zoals voor horeca- en prostitutiebedrijven.

### **Artikel 3. Overgangsrecht**

Voor exploitanten die reeds bedrijfsmatige activiteiten in het gebouw uitoefenen geldt op grond van artikel 2.54h van de APV een overgangstermijn van drie maanden waarbinnen zij een vergunningaanvraag kunnen doen. Gedurende deze periode kunnen de (handhavings)regels uit afdeling 10a van de APV niet jegens de betreffende exploitanten worden toegepast.

### **Artikel 4. Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking de dag na bekendmaking.

### **Artikel 5. Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als 'Aanwijzingsbesluit vergunningplicht Kotterstraat 2 gemeente Vlaardingen 2026'.

Vlaardingen, 19 maart 2026

*De burgemeester van Vlaardingen,  
E.F.A. Zevenbergen*

Belanghebbenden kunnen ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht tegen dit besluit binnen zes weken na bekendmaking daarvan een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester van Vlaardingen, p/a Openbare Orde en Veiligheid, postbus 1002, 3130 EB Vlaardingen.

Het bezwaarschrift moet ondertekend zijn en tenminste bevatten:

- a. naam en adres van belanghebbende;
- b. de dagtekening
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt;
- d. een kopie van het betreffende besluit of een kopie van de bekendmaking van het besluit;
- e. de gronden van het bezwaar;
- f. een volmacht, indien het bezwaarschrift niet door de belanghebbende, maar door een ander namens hem, wordt ingediend.

De indiener van een bezwaarschrift kan ingevolge artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, als onverwijlde spoed dat – gelet op de betrokken belangen – vereist, eveneens een voorlopige voorziening vragen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam, sector Bestuursrecht, Wilhelminaplein 100-125, 3072 AK Rotterdam, postadres: postbus 50951, 3007 BM Rotterdam.

### **Onderbouwing**

#### *Algemeen juridisch kader*

Dit aanwijzingsbesluit vormt een concretiserend besluit van algemene strekking. Dat wil zeggen dat dit besluit geen zelfstandige normstelling bevat, maar alleen strekt tot het concretiseren van een bestaande norm in een algemeen verbindend voorschrift – in dit geval artikel 2.54b van de APV – naar object.<sup>3</sup> Dat betekent dat tegen dit aanwijzingsbesluit rechtsbescherming openstaat.

Op het vergunningstelsel dat door middel van dit aanwijzingsbesluit van kracht wordt, is de Dienstenrichtlijn van toepassing.<sup>4</sup> Het aanwijzingsbesluit heeft namelijk betrekking op bedrijfsmatige activiteiten en daarmee op diensten in de zin van de Dienstenrichtlijn. Momenteel zijn ondernemingen in het gebouw gevestigd die werkzaam zijn in de logistieke dienstverlening.<sup>5</sup>

Op grond van artikel 9 van de Dienstenrichtlijn moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden: (a) een vergunningstelsel mag geen discriminerende werking hebben jegens de betrokken dienstverrichter(s), (b) de behoefte aan het vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, en (c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

Artikel 2.54b van de APV bepaalt dat de burgemeester uitsluitend van zijn bevoegdheid, om een gebouw, gebied of bedrijfsmatige activiteit aan te wijzen als vergunningplichtig, gebruik mag maken, als naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid in of rondom dat gebouw of gebied of door de bedrijfsmatige activiteit onder druk staat. Wanneer dat laatste volgens

3) Conclusie Advocaten-Generaal G. Snijders en R.J.G.M. Widdershoven 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:764.

4) Richtlijn 2006/123/EG.

5) De Dienstenrichtlijn definieert het begrip 'dienst' als 'elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag'.



de burgemeester (in ieder geval) aan de orde is, heeft hij uitgewerkt in de "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)" (hierna: "de Beleidsregel").

In onderdeel 2.2 van de Beleidsregel staan de uitgangspunten die de burgemeester in acht neemt bij de aanwijzing van een gebouw, als vergunningplichtig. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen indicatoren: objectief zwaar, objectief licht en aanleidingsindicatoren. Voor zover relevant, kan blijkens de toelichting op deze indicatoren in beginsel bij objectief zware indicatoren, al dan niet gecumuleerd met objectief lichte en/of aanleidingsindicatoren, een aanwijzingsbesluit voor een gebouw genomen worden.

Volgens onderdeel 2.5 van de Beleidsregel wordt een getrappt aanwijzingsstelsel voorgestaan, waarbij in voorkomend geval dat de openbare orde, veiligheid en/of leefbaarheid als gevolg van een bedrijfsmatige activiteit onder druk staat of kan staan, eerst de aanwijzing van een gebouw plaatsvindt. Pas later kan een gehele bedrijfsmatige activiteit (in een gebied) worden aangewezen.

Verder is in onderdeel 3.2 van de Beleidsregel bepaald dat het aanwijzingsbesluit voor een bepaalde of onbepaalde periode geldig kan zijn. In het aanwijzingsbesluit wordt de periode vastgesteld.

In artikel 2.54b, derde lid, van de APV staat dat een aanwijzing van een gebouw zich tot één of meer bedrijfsmatige activiteiten kan beperken. Onderdeel 3.5 van de Beleidsregel bepaalt evenwel dat bij een pandgerichte aanwijzing als uitgangspunt geldt dat elke bedrijfsmatige activiteit, die in dat pand plaatsvindt, vergunningplichtig is. Dat is ook zo als een in het gebouw gevestigde exploitant gedurende de werking van het aanwijzingsbesluit de bedrijfsmatige activiteit in het gebouw wijzigt.

Op grond van artikel 2.54h van de APV, uitgewerkt in de onderdelen 3.6 en 2.7 van de Beleidsregel, volgt dat de vergunningplicht onmiddellijk in werking treedt voor nieuwe exploitanten of een gewijzigde exploitatie, maar dat voor reeds gevestigde exploitanten een overgangstermijn geldt van drie maanden om een vergunning aan te vragen. Wanneer de vergunningaanvraag binnen die overgangstermijn wordt geweigerd of een eventueel reeds verleende vergunning wordt ingetrokken, dan vervalt het overgangsrecht.

Het vorenstaande juridische kader komt hierna in de onderbouwing van het aanwijzingsbesluit concreet aan bod.

#### *Toelichting aanwijzingsbesluit*

Uit onderzoek van het Openbaar Ministerie, de FIOD en de politie, alsook de DCMR, en daarnaast uit een door de gemeente gevoerde juridische procedure, zijn aanwijzingen gebleken dat het gebouw al dan niet vermoedelijk een rol speelt of heeft gespeeld bij het plegen van ernstige strafbare feiten, in een internationale context. De burgemeester acht het aannemelijk dat in het pand herhaaldelijk en/of gedurende een lange periode strafbare feiten hebben plaatsgevonden, zodat een pandgerichte vergunningplicht noodzakelijk is in het belang van de leefbaarheid, openbare orde en veiligheid.

De burgemeester heeft naar aanleiding van de bevindingen van een bestuurlijke rapportage van 10 juni 2025 op dezelfde datum met spoed het gebouw gesloten op grond van artikel 13b van de Opiumwet (en subsidiair artikel 174a van de Gemeentewet). De sluiting had een duur van twee weken. Op 24 juni 2025 is naar aanleiding van nadere informatie bestaande uit een dossier ter voorgeleiding aan de Rechter-Commissaris, waaronder een rapport van de FIOD, de sluiting voor de duur van twaalf maanden verlengd (met aftrek van de al geëffectueerde sluiting van twee weken). Dit verlengingsbesluit is door de burgemeester, naar aanleiding van een uitspraak van de voorzieningenrechter, ingetrokken en de sluiting van het gebouw is per 25 juli 2025 beëindigd. Dit laatste omdat met name aan specifieke voorwaarden voor het kunnen toepassen van de sluitingsbevoegdheid niet langer werd voldaan.

Een vergunningstelsel acht de burgemeester wel een geschikt en noodzakelijk middel om in het belang van de leefbaarheid en de openbare orde en veiligheid in de omgeving van het gebouw, en ter voorkoming van een malafide ondernemersklimaat, onderzoek te kunnen doen naar de exploitanten en bedrijfsmatige activiteiten die het gebouw gebruiken. Anders dan de sluiting, is dit aanwijzingsbesluit geen (herstel)sanctie maar een preventief instrument waarmee wordt gestimuleerd om bonafide ondernemers in het gebouw te vestigen. Het aanwijzingsbesluit berust niet, zoals de sluitingsmaatregel, op een concreet incident. Gekeken is en wordt (bij een vergunningaanvraag) naar het totaalbeeld van het gebruik van het pand en de achtergronden van de exploitant. De situatie voldoet aan de voorwaarden op grond van de Beleidsregel om een dergelijk aanwijzingsbesluit te nemen.



Zoals in de overwegingen van dit aanwijzingsbesluit is aangegeven zijn in het gebouw feiten en omstandigheden gebleken die op grond van de Beleidsregel als objectief zwaar zijn aan te merken. Dit rechtvaardigt reeds een aanwijzingsbesluit met het oog op de daarmee te dienen belangen (waarover hierna meer). Daar komt bij dat nadien via de DCMR nog informatie is verkregen over overtredingen die kwalificeren als objectief licht. Deze overtredingen kunnen samen met de objectief zware indicatoren aanleiding geven voor het nemen van een aanwijzingsbesluit.

#### *Belang van de leefbaarheid, openbare orde en veiligheid*

Voor het antwoord op de vraag wanneer sprake is van druk op de leefbaarheid en openbare orde en veiligheid, bedoeld in artikel 2.54b, tweede lid, van de APV, wordt aansluiting gezocht bij paragraaf 2.2 van de Beleidsregel. In de Beleidsregel worden zogenoemde ondermijningsindicatoren opgesomd aan de hand waarvan op een meetbare, objectieve en concrete wijze inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeverre de leefbaarheid en de openbare orde en veiligheid in de omgeving van een gebouw onder druk staat of kan komen te staan (niet-limitatief). Het is dus niet noodzakelijk dat zich al incidenten hebben voorgedaan in de omgeving die een verstoring van de openbare orde inhouden. Een dreiging daarvan volstaat ook.

In de lijst van ondermijningsindicatoren in paragraaf 2.2 van de Beleidsregel wordt, als gezegd, een verdeling gemaakt tussen drie type feiten: (1) feiten die als objectief zwaar, (2) objectief licht en als (3) aanleidingsindicatoren kunnen worden aangemerkt. Daarbij geldt dat één objectief zware indicator dat de leefbaarheid en de openbare orde en veiligheid onder druk kan komen te staan voldoende is om een aanwijzingsbesluit te nemen. Is in de gegeven omstandigheden enkel sprake van objectief lichte indicatoren, dan is de drempel voor het ontstaan van de aanwijzingsbevoegdheid hoger. In dat geval moeten er minimaal drie objectief lichte indicatoren zijn – daarmee wordt bedoeld drie verschillende overtredingen – om een aanwijzingsbesluit te kunnen nemen. Bij aanleidingsindicatoren gaat het om feiten en omstandigheden die aanleiding geven om nader onderzoek te verrichten, waarna mogelijk overtredingen kunnen worden geconstateerd die onder de objectief zware of objectief lichte indicatoren kunnen vallen.

In de Beleidsregel worden zware overtredingen van wet- en regelgeving aangemerkt als objectief zware indicatoren dat de leefbaarheid en openbare orde en leefbaarheid onder druk kunnen komen te staan. Genoemd worden onder meer het bezit van illegale wapens en overtredingen van de Opiumwet. Objectief lichte indicatoren zijn bijvoorbeeld overtredingen van wet- en regelgeving die in relatie staan tot het bedrijf en/of de bedrijfsvoering, zoals milieuovertredingen.

Dat maakt dat in totaal, al dan niet vermoedelijk, ten minste drie objectief zware indicatoren en enkele objectief lichte indicatoren zijn geconstateerd. Hierdoor, reeds op zichzelf maar zeker vanwege de cumulatieve van deze indicatoren, mag op grond van de Beleidsregel (en ook feitelijk) worden aangenomen dat vanwege het gebouw de leefbaarheid en openbare orde en veiligheid onder druk staan of kunnen staan. Door middel van het aanwijzingsbesluit beoogt de burgemeester te voorkomen dat de leefbaarheid en openbare orde en veiligheid (verder) onder druk komen staan doordat in het gebouw (ernstige) strafbare feiten zijn of kunnen worden begaan. Door het opleggen van een vergunningsplicht wordt concreet gestimuleerd om in het gebouw bonafide ondernemers te vestigen.

#### *Niet-discriminerend*

Het vergunningstelsel dat door het aanwijzingsbesluit wordt geïntroduceerd geldt voor iedere ondernemer die in het gebouw een bedrijf exploiteert of in de toekomst wenst te exploiteren. De vergunningplicht wordt niet beperkt tot een specifieke bedrijfsmatige activiteit, maar strekt zich uit tot iedere bedrijfsmatige activiteit. Dit laatste, met uitzondering van bedrijfsmatige activiteiten die reeds op grond van een ander APV-vergunningstelsel vergunningplichtig is, zoals horeca (althans openbare inrichtingen). Het vergunningstelsel maakt geen onderscheid op grond van nationaliteit, levensbeschouwelijke overtuiging, plaats van vestiging, feitelijke of juridische verblijfplaats, dan wel de plaats waar de dienstactiviteit voornamelijk wordt uitgeoefend. Daarmee heeft het vergunningstelsel geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter(s), als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.<sup>6</sup>

#### *Dwingende redenen van algemeen belang*

Door middel van het aanwijzingsbesluit wordt beoogd om daadwerkelijk de leefbaarheid, de openbare orde en veiligheid te beschermen, teneinde te voorkomen dat strafbare feiten zich herhalen of worden gepleegd. In termen van de Dienstenrichtlijn moeten consumenten, afnemers van diensten en werkne-

6) Zie bijvoorbeeld HvJ EU 1 oktober 2015, C-340/14 en C-341/14.



mers, alsook het stedelijk milieu worden beschermd tegen de gevaren die hiervan uitgaan. Met het aanwijzingsbesluit wordt (preventief) ingegrepen om een malafide ondernemersklimaat tegen te gaan. Door het opleggen van een vergunningsplicht worden exploitanten van en in het gebouw gestimuleerd om bonafide ondernemers in het gebouw te (laten) vestigen. Daarmee is de behoefte aan het vergunningstelsel voor dit gebouw gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn.

#### *Subsidiariteit en proportionaliteit*

Minder beperkende maatregelen zijn (gebleken) niet effectief om het met dit aanwijzingsbesluit beoogde doel te bewerkstelligen. Dat spreekt te meer omdat ten opzichte van de (opsporings)onderzoeksperiode en de constatering in juni 2025, de bedrijfsvoering in het gebouw en de organisatie daaromheen, onveranderd is gebleven. Het aanwijzingsbesluit strekt ertoe door middel van een vergunningplicht preventief te toetsen of de in het gebouw verrichte activiteiten zich verdragen met de in artikel 2.54a van de APV genoemde belangen: de leefbaarheid en de openbare orde en veiligheid. Een vergunningstelsel stelt de burgemeester in staat bij een vergunningaanvraag, op grond van de toetsingseisen uit artikel 2.54c van de APV, maar ook bijvoorbeeld door middel van een onderzoek op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: *Wet Bibob*), te onderzoeken of de aanvrager een gevaar zal vormen voor laatstgenoemde belangen. Daarbij kunnen aan een vergunning voorschriften worden verbonden om het risico op (betrokkenheid bij) strafbare feiten en daarmee het risico op een verstoring van de leefbaarheid en de openbare orde en veiligheid, weg te nemen of zoveel mogelijk te beperken. De voorschriften kunnen betrekking hebben op zowel de persoon van de exploitant als de bedrijfsmatige activiteit(en) in het gebouw.

De burgemeester heeft een minder beperkende maatregel getroffen, namelijk de sluiting van het gebouw op grond van artikel 13b van de Opiumwet voor de duur van twee weken op 10 juni 2025, verlengd voor de duur van twee jaar op 24 juni 2025. Mede vanwege de specifieke eisen die aan de toepassing van deze sluitingsbevoegdheid worden gesteld en de beperkte reikwijdte ervan ervoer de burgemeester geen ruimte om de sluiting van het gebouw langer in stand te houden. Het sluitingsbesluit is daarmee vroegtijdig beëindigd. Dat betekent echter niet dat de gebleken gevaren voor de leefbaarheid en de openbare orde en veiligheid zijn opgehouden te bestaan. Temeer, omdat niet gebleken is van anderszins getroffen maatregelen door de eigenaar/exploitant van het gebouw. De feitelijke bedrijfsvoering en de organisatie van de in het gebouw gevestigde bedrijven zijn onveranderd en dat geldt ook voor de eigendom van het gebouw.

Verder is de burgemeester niet gebleken dat met andere (vergunning)stelsels die voor het gebouw, dan wel de daarin plaatsvindende bedrijfsmatige activiteiten, hetzelfde doel kan worden bereikt. Voor zover er al (omgevingsrechtelijk) een vergunningplicht zou gelden, strekt dat alleen tot bescherming van de fysieke leefomgeving en niet tot bescherming van de belangen die met dit aanwijzingsbesluit zijn gemeoid.

Het aanwijzingsbesluit heeft geenszins als doel om de huidige in het gebouw gevestigde exploitant(en) aan een vergunningplicht te onderwerpen om vervolgens de vergunningaanvraag te weigeren. De vergunningplicht moet een drempel opwerpen voor ondernemers die in het gebouw een bedrijf willen exploiteren met een discutabele bedoeling. Deze algemene (preventieve) werking kan, zoals hiervoor toegelicht, niet worden bereikt met individuele repressieve maatregelen. Tevens wordt met de vergunningplicht beoogd te zorgen voor bewustwording dat tegen het (on)bewust criminaliteit faciliteren wordt opgetreden en om het vertrouwen in de overheid te vergroten. Hierdoor zijn burgers en ondernemers sneller geneigd misstanden te melden. Een eenmaal verleende vergunning kan bovendien worden uitgedragen als een kwaliteitskeurmerk en betekent daardoor een steun in de rug van goedwillende ondernemers. Ervaringen met vergelijkbare vergunningstelsels in andere gemeenten leert dat dit een aantrekkelijke werking heeft op bonafide bedrijven.

De burgemeester begrijpt dat tegenover het belang om verstoring van de openbare orde door ondernemende criminaliteit tegen te gaan, het belang van de in het gebouw gevestigde exploitanten staat om zonder beperkingen hun bedrijf te exploiteren. Met het vergunningstelsel dat door dit aanwijzingsbesluit mogelijk wordt gemaakt wordt het exploitanten echter niet moeilijker gemaakt om hun bedrijf in het gebouw te exploiteren. Het vergunningstelsel maakt het exploiteren van een bedrijf in het gebouw ook niet onmogelijk. Er komt simpelweg een extra stap waarbij wordt gecontroleerd of de vergunningaanvrager voldoet aan alle reeds geldende wet- en regelgeving. Daarmee wordt het belang van de exploitant om zich te vestigen en een bedrijf uit te oefenen niet beperkt of onmogelijk gemaakt. In beginsel kan eenieder in aanmerking komen voor een vergunning op grond van dit aanwijzingsbesluit. De eisen die aan een aanvrager worden gesteld zijn niet van dien aard, dat het vrijwel ondoenlijk zou zijn om voor de vergunning in aanmerking te komen. In feite wordt van een aanvrager enkel verlangd dat hij of zij bonafide is. Dat zal voor de meeste ondernemers het geval zijn. Het vergunningstelsel gaat dan ook niet verder dan nodig om de daarmee beoogde doelen te bereiken.



Gelet op het bovenstaande voldoet het aanwijzingsbesluit ook aan het vereiste van doelmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn.

#### *Overgangperiode*

Voor de exploitant(en) die reeds bedrijfsmatige activiteiten in het gebouw uitoefenen geldt een overgangstermijn van drie maanden waarbinnen zij een vergunningaanvraag kunnen doen. Gedurende deze periode kunnen de (handhavings)regels uit afdeling 10a van de APV niet jegens de betreffende exploitanten worden toegepast.

Indien de in het gebouw gevestigde exploitanten na afloop van de overgangperiode van drie maanden geen vergunningaanvraag hebben ingediend, maar wel de exploitatie voortzetten, kan de burgemeester op grond van artikel 2.54f van de APV de sluiting van het gebouw bevelen. Dit geldt ook wanneer een aangevraagde vergunning wordt geweigerd, waarna de exploitatie wordt voortgezet, of een reeds verleende vergunning wordt ingetrokken, waarna de exploitatie wordt voortgezet.

Met de termijn van drie maanden wordt aangesloten bij de in artikel 2.54h van de APV genoemde termijn waarbinnen ondernemers die – kort gezegd – onder de overgangsregeling vallen, een aanvraag voor een vergunning moeten indienen. Een op grond van het vergunningstelsel ingediende aanvraag zal worden beoordeeld met inachtneming van de regels uit de Beleidsregel en afdeling 10a van de APV. Is de overgangstermijn verstreken, zonder dat op de aanvraag nog is beslist, dan wordt de overgangstermijn verlengd totdat op de aanvraag (wel) is beslist.

#### *Geldigheidsduur aanwijzingsbesluit*

In paragraaf 3.2 van de Beleidsregel is opgenomen dat het aanwijzingsbesluit geldig *kan* zijn voor een bepaalde periode of onbepaalde periode. Mede in het belang van de eigenaar van het gebouw en de gevestigde exploitanten, heeft de burgemeester ervoor gekozen het aanwijzingsbesluit voor een bepaalde periode vast te stellen. De geldigheidsduur van het aanwijzingsbesluit is bepaald op vijf jaar. Deze termijn is overzichtelijk en getelijk voldoende lang om daadwerkelijk effectief te zijn.

Dit laatste houdt onder meer verband met de hiervoor genoemde overgangperiode, maar ook met het volgende. Het aanwijzingsbesluit is een concreet besluit van algemene strekking en daartegen staat rechtsbescherming open. Op voorhand is niet bekend of een rechtsmiddel tegen het aanwijzingsbesluit zal worden ingediend, zodat daarmee in het bepalen van de geldigheidsduur rekening dient te worden gehouden. Indien bezwaar, beroep en/of hoger beroep tegen het aanwijzingsbesluit wordt ingesteld, geldt op dit moment een lange proceduretijd.<sup>7</sup> Mede met het oog op de rechtszekerheid en evenredigheid is het wenselijk om de onherroepelijkheid van het aanwijzingsbesluit af te wachten alvorens de burgemeester op grond van het besluit ingrijpende maatregelen treft die achteraf mogelijk geen geldige grondslag hebben. De burgemeester kan het aanwijzingsbesluit pas volledig en met doorzettingsmacht handhaven nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Daarnaast kan ook het proces van een vergunningaanvraag enige tijd in beslag nemen, gelet op de behandeling, een mogelijke adviesvraag bij het Landelijk Bureau Bibob en eventuele vervolgpcedures van vergunningaanvragen. Zo kunnen bepaalde gegevens bij een vergunningaanvraag ontbreken, waarbij meer tijd nodig is om deze bij de aanvrager op te vragen en te ontvangen. De (maximale) geldigheidsduur van vijf jaar die aan het aanwijzingsbesluit is verbonden is gelet op het voorgaande noodzakelijk en evenwichtig met het oog op de daarmee te dienen doelen. Een vergunning wordt verleend voor de duur van het aanwijzingsbesluit.

#### *Mogelijkheid tot verlenging aanwijzingsbesluit*

Tegen het einde van de geldigheidsduur van het aanwijzingsbesluit wordt bekeken of met het oog op de daarmee te dienen doelen al dan niet een verlenging van het aanwijzingsbesluit gewenst is. Hiertoe kan onder andere – maar niet uitsluitend – informatie worden ingewonnen bij de politie, gemeentelijke toezichthouders en/of DCMR. Als dat laatste zo is, dan zal een nieuw aanwijzingsbesluit worden genomen.

7) De maximale redelijke termijn voor een bestuursrechtelijke procedure in drie instanties (bezwaar, beroep en hoger beroep) bedraagt vier jaar in totaal; twee jaar voor de bezwaar- en beroepsfase gezamenlijk en twee jaar voor de hoger beroepsfase. Zie ook HR 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:252, r.o. 3.4.2-3.4.3; ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188, r.o. 4.3 en ABRvS 21 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3350.