Vergunningenstelstel specifieke branches, gebieden en gebouwen ten behoeve van tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat.

Uit: het voorwoord bij de voortgangsrapportage Regionaal Veiligheidsplan Oost-Brabant 2016 (Jaarverslag):

De omvang van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit in onze regio geeft reden tot grote zorgen. Aan de buitenkant lijken veel criminaliteitscijfers te dalen, maar tegelijkertijd maken we ons ernstige zorgen over de parallelle samenleving die is ontstaan waarbij onaantastbaren de dienst uitmaken. Verschillende publicaties die de laatste maanden zijn verschenen over dit onderwerp (waaronder het boek "De achterkant van Nederland" van Tops en Tromp) tonen dit ook ondubbelzinnig aan. Dit is onaanvaardbaar en een bedreiging voor onze democratische rechtsstaat. Ondermijnende criminaliteit is een majeur probleem en blijft derhalve onze onverdeelde aandacht en intensieve aanpak vereisen.

Inleiding:

De aanpak van ondermijnende criminaliteit blijft een van de grote uitdagingen voor de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeenten en de Belastingdienst in onze regio. De partners hebben te maken met criminelen die steeds weer nieuwe manieren zoeken en vinden om geld te verdienen én om hun illegaal verkregen winsten wit te wassen. De overheid staat dan ook voor de taak om snel en effectief te reageren op de acties van de criminele samenwerkingsverbanden.

De in deze memo voorgestelde APV-wijziging kan de drempel voor criminelen weer wat hoger maken om hun illegale activiteiten in onze regio uit te voeren. Door invoering van het voorgestelde artikel kan de lokale overheid snel ingrijpen om een branche, een gebied of gebouw dat dreigt af te glijden in de criminaliteit weer "schoon" te maken.

Voorgeschiedenis:

De laatste jaren is steeds meer gebleken dat sommige branches (maar ook straten, bedrijventerreinen en gebouwen) extra gevoelig zijn voor ondermijnende criminaliteit. Dat is ongewenst omdat we vanzelfsprekend de criminaliteit in onze regio ferm willen aanpakken, maar het is ook ongewenst voor al die goede ondernemers die er last van hebben dat hun branche (of het gebied waar ze gevestigd zijn) besmet is door het virus van de georganiseerde criminaliteit.

Ook in andere regio's van ons land viel op dat sommige branches gevoelig waren voor criminaliteit. Zo werd bijvoorbeeld in Tilburg (maar ook in de rest van de eenheid Zeeland-West-Brabant) geconstateerd dat de autoverhuur een schakel is in de georganiseerde criminaliteit. Huurauto's dienen als middel om geld te kunnen witwassen en crimineel gedrag afgeschermd ten toon te spreiden (door het huren van een auto staat er immers geen auto op naam). In Tilburg bleken 54 autoverhuurbedrijven te zijn gevestigd, hetgeen significant hoger is dan steden van vergelijkbare grootte. Ook in Oost-Brabant zullen er naar alle waarschijnlijkheid autoverhuurbedrijven zijn die door criminelen voor deze doeleinden worden gebruikt.

CONCEPT

Maar er kunnen meer branches zijn die door criminelen gebruikt worden voor hun activiteiten. Zo viel bijvoorbeeld in de gemeente Nuenen op dat daar 70 autobedrijven (niet te verwarren met autoverhuurbedrijven) actief zijn. De gemeente Nuenen heeft ongeveer 22.500 inwoners, zodat 70 autobedrijven buitenproportioneel veel is voor een gemeente van een dergelijke omvang. Daarnaast kunnen er ook fysieke gebieden zijn waar de ondermijnende criminaliteit weliger tiert dan elders: het kan daarbij gaan om straten met veel dubieuze ondernemers (die ook voor overlast zorgen), maar het kan ook gaan om bedrijventerreinen waarbij een gezond ondernemersklimaat wordt verstoord door de vestiging van malafide bedrijven. Daarnaast kunnen er ook gebouwen zijn (denk aan een bedrijfsverzamelgebouw) waar malafide bedrijven zitten die een schakel zijn in de criminaliteit en daarmee voor overlast zorgen in de samenleving.

In samenwerking met ambtenaren veiligheid uit het basisteam Dommelstroom (gemeenten Nuenen en Valkenswaard) en het Regiobureau Integrale Veiligheid is onderzocht of de methodiek die in Tilburg en Rotterdam is ontwikkeld ook geschikt kan worden gemaakt voor gemeenten in de regio Oost-Brabant. Daartoe wordt een nieuw APV-artikel voorgesteld waarin de mogelijkheid wordt geboden dat bepaalde bedrijfsmatige activiteiten (branches), bepaalde gebouwen of bepaalde gebieden worden onderworpen aan een exploitatievergunningstelstel. Het doel is om malafide bedrijven “buiten de deur” te houden.

De plannen hiertoe zijn juridisch gecheckt bij Hekkelman Advocaten en Notarissen (mr. F. Pommer). Dit bureau heeft een brede ervaring op het terrein van het bestuursrecht.

Het traject om te komen tot het aanwijzen van een specifieke branche, gebied of gebouw wordt hieronder toegelicht aan de hand van verschillende stappen:

Stap 1: APV-wijziging:
Voordat er concreet kan worden overgegaan tot het aanwijzen van een branche, gebied of gebouw moet er een nieuw artikel worden toegevoegd aan de APV. Met dit nieuwe artikel wordt een vergunningplicht ingevoerd voor door de burgemeester nader aan te wijzen branches, gebieden of panden om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemingsklimaat tegen te gaan.

Stap 2: Aanwijzingsbesluit:
Als de APV de mogelijkheid biedt om branches, gebieden of gebouwen aan te wijzen, kan dit beleid pas daadwerkelijk toegepast worden als er een concreet aanwijzingsbesluit ligt. In dit aanwijzingsbesluit moet duidelijk staan waarom een bepaalde branche of een specifiek gebied of gebouw wordt aangewezen. Dit aanwijzingsbesluit, dat open staat voor bezwaar en beroep, moet met argumenten worden onderbouwd. Daarnaast moeten relevante cijfers en documenten er aan ten grondslag liggen: een verzoek van de politie, bestuurlijke rapportages van de politie, cijfers over controles (en wat er is aangetroffen bij deze controles: bijvoorbeeld verdovende middelen, grondstoffen voor de productie van verdovende middelen), delicten etc. Overigens is het ook essentieel dat de branche goed omschreven wordt (met een duidelijke omschrijving van de bedrijfsmatige activiteiten om te voorkomen dat malafide ondernemers hun bedrijf bijvoorbeeld wijzigen van een autoverhuurbedrijf naar een autoleasebedrijf).

CONCEPT

Van belang is dus dat juridisch goed onderbouwd wordt waarom juist deze specifieke branche (of dit specifieke gebied of gebouw) wordt aangewezen. Hierbij dient de nadruk te worden gelegd op de ondernemers en minder op de klanten (anders zou men ook winkels kunnen sluiten waar personen met criminele antecedenten hun inkopen doen). Tevens is het belangrijk de weerbaarheid en integriteit van de ondernemers te benadrukken.

Stap 3: Vergunningstelsel:
Indien het aanwijzingsbesluit van kracht is, geldt er een exploitatievergunningstelsel voor nieuwe en reeds gevestigde ondernemers in deze branche, gebouw of gebied. Voor nieuwe ondernemers gaat het stelsel per direct in (zij zullen dus een vergunning moeten aanvragen alvorens zij in die gemeente die aangewezen bedrijfsmatige activiteiten kunnen ontplooien of zich willen vestigen in het aangewezen gebied of gebouw), maar voor bestaande ondernemers (die aangeschreven zullen moeten worden) zal een redelijke overgangstermijn moeten gelden. Er is immers sprake van inbreuk op het eigendomsrecht. Daar zijn op zich goede argumenten voor, maar dan moet er wel een fatsoenlijke overgangstermijn worden geboden. Per branche (of gebied of gebouw) zal moeten worden bezien hoe lang die termijn zal moeten zijn (6 maanden tot 1 jaar). Deze overgangstermijn moet worden opgenomen in het aanwijzingsbesluit. De duur van de overgangstermijn hangt onder andere af van de inspanningen die de betrokken exploitant of exploitanten moet verrichten, teneinde te kunnen voldoen aan het exploitatievergunningenstelsel en dus om in aanmerking te komen voor een vergunning.

Essentieel onderdeel van de aanvraagprocedure is de Bibobtoets die inzicht moet geven in de bedrijfsmatige en financiële activiteiten van de ondernemer.

Stap 4: Controles:
Geen beleid zonder handhaving! Er zullen integrale controles moeten plaatsvinden: ondernemers die geen vergunning hebben aangevraagd (en die wel de aangewezen bedrijfsmatige activiteiten uitoefenen of werken vanuit het aangewezen gebouw) of ondernemers die niet door de Bibobtoets zijn gekomen, moeten worden bezocht.

Indien de aangewezen bedrijfsmatige activiteiten zonder vergunning worden uitgeoefend, zal moeten worden opgetreden (bijvoorbeeld middels het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang).

Maatwerk:
Ook bij deze aanpak moet sprake zijn van (lokaal) maatwerk. Niet alle gemeenten zullen op dit moment branches, gebieden of gebouwen binnen de gemeentegrenzen hebben die aantoonbaar zijn besmet door criminelen. Maar door een strenge aanpak in de ene gemeente kan het gevreesde waterbedeffect optreden, waardoor een gemeente alsnog met deze problematiek wordt geconfronteerd. Derhalve wordt aanbevolen dat gemeenten er voor kiezen om het nieuwe artikel al wel aan de APV toe te voegen, maar pas een aanwijzingsbesluit t.a.v. bepaalde branches, gebieden of gebouwen op te stellen indien het probleem zich ook daadwerkelijk voordoet of dreigt te gaan voordoen. De gemeente is dan goed voorbereid en kan snel tot actie overgaan (het aanwijzingsbesluit is een burgemeestersbevoegdheid).

CONCEPT

Voor- en nadelen:

- Het belangrijkste voordeel van deze werkwijze is het tegengaan van ondermijning: het gaat om branches, gebieden en gebouwen die te maken hebben met ondermijnende criminaliteit, brancheverschraling en een hoog verloop van ondernemers. Met dit nieuwe APV-artikel wordt een barrière opgeworpen tegen ondermijning.
- Zoals eerder opgemerkt kan er door nu de APV al te wijzigen snel en doeltreffend worden opgetreden op het moment dat het probleem zich ook daadwerkelijk voordoet.
- Het stimuleren van een gezond ondernemingsklimaat is in het belang van malafide ondernemers. Fatsoenlijke ondernemers zijn immers niet gebaat bij een slechte reputatie van hun branche of het gebouw of gebied waar zij zijn gevestigd. Dit beleid is dus ook bedoeld om de weerbaarheid van goede ondernemers te vergroten.
- Het aanwijzen van een branche of gebouw brengt wel met zich mee dat er ook daadwerkelijk gecontroleerd en gehandhaafd moet worden. Dat kan voor (vooral de kleinere) gemeenten een probleem zijn gelet op het aantal handhavers. Hierbij zal, indien we als openbaar bestuur de ondermijning daadwerkelijk willen tegengaan, effectief moeten worden samengewerkt binnen onze regio.

Advies:

- Een nieuw artikel toevoegen aan de APV om daarmee de mogelijkheid te creëren dat bepaalde branches, gebieden of gebouwen kunnen worden aangewezen en daarmee vergunningplichtig worden.
- Per gemeente c.q. basisteam zal moeten worden geïnventariseerd of er specifieke branches, gebieden of gebouwen zijn die in aanmerking komen voor dit beleid.

Bijlage 1 model artikel APV 'Verbod exploiteren bedrijf zonder benodigde vergunning'
Bijlage 2 Onderbouwing toevoeging artikel

CONCEPT

Bijlage 1 model artikel APV 'Verbod exploiteren bedrijf zonder benodigde vergunning'

Hoofdstuk Openbare orde
Afdeling 10[1]Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat
Artikel 2:40a Verbod exploiteren bedrijf zonder benodigde vergunning

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
a. Exploitant: natuurlijke persoon of personen of de bestuurder(s) van een rechtspersoon of hun gevolmachtigden, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;
b. Beheerder: de exploitant alsmede andere natuurlijke personen die de algemene of onmiddellijke leiding hebben over de bedrijfsmatige activiteiten;
c. Bedrijf: de bedrijfsmatige activiteit die plaatsvindt in een gebouw, of een daarbij behorend perceel, 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 naar het oordeel van de burgemeester 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 een of meer bedrijfsmatige activiteiten beperken. Een bedrijfsmatige activiteit wordt uitsluitend aangewezen als naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid door de bedrijfsmatige activiteit of door de exploitant en/of beheerder onder druk staat. Het aanwijzingsbesluit bepaalt de duur van de periode dat de aanwijzing geldt. Deze duur bedraagt maximaal vijf jaar en kan – indien dat met het oog op de bovengenoemde belangen naar het oordeel van de burgemeester nodig is – eenmalig worden verlengd met nogmaals een termijn van maximaal vijf jaar.

3. Het is verboden 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, of
b. in een door de burgemeester op grond van het tweede lid aangewezen gebouw of gebied voor door de burgemeester genoemde bedrijfsmatige activiteiten,
of
c. in door de burgemeester op grond van het tweede lid aangewezen bedrijfsmatige activiteiten.

4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 *(=de algemene weigeringsgronden[2])* 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. indien de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;

[1] De nummering van de afdeling en het artikel zijn natuurlijk afhankelijk van de lokale APV en kan afwijken van hetgeen in dit voorbeeld is aangehouden.
[2] Ook hierbij moet gecheckt worden wat het exacte artikel is in de verschillende gemeenten.

d. indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke exploitatie niet met de aanvraag in overeenstemming zal zijn;
e. indien niet voldaan is aan de bij of krachtens de in dit artikel 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;
g. indien de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een geldende Leefmilieuverordening/beheersverordening[3] of een geldende omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en/of
h. indien een of meer beheerders van het bedrijf binnen 3 jaar vóór de indiening van de vergunningaanvraag een bedrijf heeft geëxploiteerd of daar leiding aan heeft gegeven, dat wegens het aantasten van de openbare orde, de aantasting van het woon- en leefklimaat daaronder begrepen, gesloten is geweest dan wel waarvoor de vergunning om die reden is ingetrokken.

5. Naast en in aanvulling op artikel 1:4 lid 1 APV[4] kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden aan een exploitatievergunning die wordt verleend krachtens het tweede lid van deze bepaling, die strekken ter bescherming van de belangen, zoals opgenomen in het vierde lid van deze bepaling.

6. De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Een aanvraag om een vergunning wordt ingediend door gebruikmaking van een door de burgemeester vastgesteld formulier. Bij de aanvraag om een vergunning wordt vermeld voor welke bedrijfsmatige activiteiten de vergunning wordt gevraagd, en worden in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden overgelegd:
a. de persoonsgegevens en een geldig identiteitsbewijs van de exploitant of beheerder;
b. het adres en telefoonnummer waar de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;
c. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
d. indien van toepassing de verblijftitel van de exploitant of beheerder;
e. een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant of beheerder gerechtigd is om in Nederland arbeid te verrichten;
f. een verklaring omtrent gedrag (VOG);
g. een document waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is over de ruimte te beschikken waarin het bedrijf wordt gevestigd.
h. naast de bovengenoemde gegevens kunnen gegevens en bescheiden worden verlangd van de aanvrager die verband houden met registraties van het specifieke gebouw of de specifieke bedrijfsmatige activiteit, waarop de aangevraagd exploitatievergunning betrekking heeft.
i. indien de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag kan hij verlangen dat aanvullende gegevens worden overgelegd.

[3] Afhankelijk of een dergelijke verordening in de gemeente aanwezig is.
[4] De nummering van dit artikel kan per gemeentelijke APV afwijken: het gaat om het artikel “voorschriften en beperkingen”.

7. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 (*redactie: artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing*) kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het derde lid intrekken of wijzigen:
a. in het belang van het voorkomen of beperken van overlast of strafbare feiten;
b. indien het gebied door de wijze van de exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;
c. indien de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
d. indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke exploitatie niet met het in de vergunning vermelde in overeenstemming is;
e. 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;
f. indien de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een geldende Leefmilieuverordening/beheersverordening of een geldende omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
g. indien de exploitant of beheerder betrokken is of ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten of strafbare feiten in of vanuit het bedrijf danwel toestaat of gedoogt dat strafbare feiten of activiteiten worden gepleegd waarmee de openbare orde nadelig wordt beïnvloed;
h. indien er strafbare feiten in het bedrijf hebben plaatsgevonden of plaatsvinden;
i. indien door het bedrijf de openbare orde wordt aangetast of dreigt te worden aangetast;
j. indien de voorschriften uit de vergunning niet worden nageleefd en/of
k. indien de bedrijfsmatige activiteiten door de exploitant zijn beëindigd.

8. Een vergunning kan ingevolge artikel 7 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur voorts door de burgemeester worden geweigerd dan wel ingetrokken, indien er sprake is van het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de voornoemde wet. Voordat daaraan toepassing wordt gegeven, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van voornoemde wet, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

9. De burgemeester kan de sluiting van een gebouw of gedeelte van een gebouw bevelen indien het daarin gevestigde bedrijf in strijd met het verbod uit het derde lid van deze bepaling wordt geëxploiteerd of indien van de situaties als bedoeld in het zesde lid, sub a tot en met k, van toepassing is.

10. Het is een ieder verboden een overeenkomstig het zevende lid van deze bepaling gesloten bedrijf of gebouw te betreden of daarin te verblijven.

11. De sluiting kan door de burgemeester worden opgeheven indien uit later bekend geworden feiten en omstandigheden moet worden afgeleid dat de bescherming van de belangen in verband waarmee deze regeling van kracht is, geen langere sluiting vergen.

12. De exploitant is verplicht elke verandering in de uitoefening van zijn bedrijf waardoor deze niet langer in overeenstemming is met de in de vergunning opgenomen gegevens zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen één maand, aan de burgemeester te melden en een wijziging van zijn vergunning aan te vragen. De burgemeester verleent een

CONCEPT

gewijzigde vergunning, als het bedrijf aan de vereisten voldoet. Indien niet binnen een maand na de verandering van omstandigheden een aanvraag wordt ingediend, kan de burgemeester de verleende vergunning intrekken. Een bestaande vergunning vervalt, zodra de vergunning, strekkende tot vervanging van eerstbedoelde vergunning, in werking treedt.

13. Het is verboden een bedrijf voor bezoekers geopend te hebben zonder dat een op de vergunning vermelde beheerder in het bedrijf aanwezig is.

14. Het aanwijzingsbesluit geldt voor het aangewezen gebouw, het aangewezen gebied en de aangewezen bedrijfsmatige activiteiten direct na de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit. Voor bedrijven die vóór de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit in het aangewezen gebouw of gebied gevestigd waren en/of zich bezig hielden met de aangewezen bedrijfsmatige activiteiten, dient in het aanwijzingsbesluit een redelijke overgangstermijn geboden te worden, na het verstrijken waarvan het verbod uit het derde lid van toepassing wordt. De overgangstermijn bedraagt minimaal 6 maanden en maximaal 1 jaar.

15. Op de vergunning als bedoeld in het derde lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

CONCEPT

Bijlage 2 Onderbouwing toevoeging artikel

Afdeling 10a Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

Onderbouwing toevoegen artikel 2:40a Verbod exploiteren bedrijf zonder benodigde vergunning

1. Ondermijning

De aanpak van ondermijnende criminaliteit is een prioriteit van het veiligheidsbeleid in *<naam gemeente>*. De aanpak van (georganiseerde) criminaliteit is lastig, maar absoluut noodzakelijk om de verwevenheid van boven- en onderwereld tegen te gaan. Ondermijnende criminaliteit is niet altijd zichtbaar, maar daardoor des te gevaarlijker voor de integriteit van onze samenleving. Het tast de leefbaarheid aan, faciliteert zichtbare vormen van criminaliteit en zorgt voor een onveilig woon- en ondernemersklimaat. Het is daarom noodzakelijk dat de gemeenten in Oost-Brabant zich beschermen tegen criminele ondermijnende activiteiten.

In *<naam gemeente>* zien we branches, gebouwen en gebieden die te maken hebben met verschillende vormen van ondermijnende criminaliteit, brancheverschraling en een hoog verloop van ondernemers. Tevens zien we in ondermijningszaken dat na een integrale aanpak vaak sprake is van een wijziging van (administratief) eigenaarschap (of bestuurder) van de rechtsvorm, verandering van branche of een combinatie van beiden. In veel gevallen leiden deze wijzigingen niet altijd tot een bonafide bedrijfsvoering. Het risico bestaat dat de malafide ondernemers zich vestigen in sectoren waar het toezicht van de overheid beperkter is (de vergunningvrije branches).

2. Nieuwe APV vergunningplicht

Om de aanpak ondermijning te versterken, is in de APV een artikel opgenomen gericht op het stimuleren van een gezond ondernemingsklimaat. Artikel 2:40a geeft de burgemeester de bevoegdheid om via een aanwijzing een vergunningplicht te introduceren voor panden, Gebieden (bijvoorbeeld straten of bedrijventerreinen) of branches om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemingsklimaat tegen te gaan. Op grond van de Gemeentewet is de gemeenteraad bevoegd op grond van de autonome verordenende bevoegdheid om openbare belangen zoals een veilig, leefbaar en bonafide ondernemersklimaat, te reguleren met een vergunningsplicht in de APV. Het betreft hier geen vergunning in het belang van economische ordening, maar in het belang van openbare orde en veiligheid. Om die reden is de bevoegdheid in de APV tot aanwijzing van een gebouw, gebied of bedrijfsmatige activiteit en vergunningverlening, door de gemeenteraad 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

CONCEPT

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 in de meeste gemeenten 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. Voor de definitie van het begrip exploitant is aansluiting gezocht bij hoofdstuk 3. 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. Er wordt dus in het kader van de vergunningverlening gewerkt met een beheerderslijst. 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 2:40a gaat uit van een pand-, gebieds- of branchegerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk in de gemeente 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 bezien in samenhang met de andere maatregelen in een gebied.
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. 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 branche of gebied kan op grond van het APV artikel een vergunningplicht voor een branche of gebied worden ingevoerd. Een aanwijzing van een bepaalde branche kan op een bepaalde wijk of straat betrekking hebben, maar het gebied waarvoor een bepaalde branche wordt aangewezen, kan ook de gehele gemeente beslaan. Bij aanwijzing van een branche wordt gemotiveerd waarom de bedrijfsmatige activiteiten met het oog op de openbare orde en veiligheid gereguleerd moeten worden.

CONCEPT

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 het gehele gebied kan zo'n aanwijzing rechtvaardigen. Het kan ook van belang zijn om te voorkomen dat het probleem zich onmiddellijk naar een naastgelegen gebied 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 branche of gebied waar extra aandacht nodig is, bijvoorbeeld om de leefbaarheid en openbare orde en veiligheid ten goede te keren. Bij de aanwijzing baseert de burgemeester zijn oordeel op klachten, informatie van de politie, informatie van met toezicht belaste ambtenaren en andere relevante gegevens zoals bestuurlijke rapportages, CIE-informatie, RIEC-informatie, controleverslagen of klachten van buurtbewoners.

Derde lid
In het derde lid is het centrale verbod opgenomen om zonder exploitatievergunning van de burgemeester, 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. In dat laatste geval geldt een vergunningplicht voor die activiteiten die behoren tot de branche.

Vierde en zevende lid
De algemene intrekkings- en weigeringsgronden staan vermeld in de artikelen 1:6 en 1:8. In deze leden staan de specifieke weigerings- en intrekkingsgronden vermeld. Toezicht op en handhaving van de vergunningplicht is mogelijk door intrekking van een reeds verstrekte vergunning of door sluiting van het gebouw of gedeelte van een gebouw, waarin een malafide bedrijf is gevestigd. 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 Drank- en Horecawet.
Indien de exploitant zijn verplichtingen uit het artikel of de vergunningvoorschriften niet nakomt, kan er reden zijn de vergunning in te trekken. Sub d is in lid 7 opgenomen om constructies van schijnbeheer tegen te kunnen gaan indien de praktijk niet in overeenstemming is met de situatie zoals op de vergunning vermeld.

CONCEPT

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 teneinde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen.
Als het bevoegd bestuursorgaan dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan hij om aanvullende gegevens verzoeken. Uiteraard moeten die gegevens wel in verband staan met de weigeringsgronden van de aangevraagde vergunning. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een actuele verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen.

Negende, tiende en elfde lid

Dit artikel geeft een aanvullende sluitingsbevoegdheid wanneer sprake is van een vergunningplicht. Ook pandeigenaren spelen een belangrijke rol bij het aantrekken van bonafide ondernemers en weren van malafide ondernemers. Daar waar wordt geconstateerd dat er strafbare feiten plaatsvinden vanuit een pand en de pandeigenaar niet intrinsiek gemotiveerd is om mee te werken aan de bestrijding hiervan kan de pandeigenaar worden gedwongen zijn verantwoordelijkheid te nemen. Er is voor gekozen om de sluitingsbevoegdheid van toepassing te verklaren op gebouwen of op een “gedeelte van een gebouw” omdat het mogelijk is dat in een gebouw (bijvoorbeeld een bedrijfsverzamelgebouw) meerdere bedrijven gevestigd zijn. De sluiting mag niet verder strekken dan noodzakelijk is met het oog op de belangen van deze regeling. Daarom zal in dit laatste geval de sluiting beperkt moeten zijn tot het gedeelte van het gebouw waarin het malafide bedrijf is gevestigd, zodat de sluiting niet (mede) de gebouwdelen omvat waarin “schone bedrijven” gevestigd zijn.

Twaalfde 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.

CONCEPT

Zij kunnen de inwerkingtreding van het verbod ook niet rekken door naar een locatie verderop in het aangewezen gebied uit te wijken. Zij worden dan aangemerkt als nieuwe exploitanten en dienen over een vergunning te beschikken.
Voor zittende exploitanten geldt dat zij een bepaalde periode (die in het aanwijzingsbesluit (wordt opgenomen) de tijd krijgen voordat de regeling op hen van kracht wordt. Deze termijn wordt opgenomen in het aanwijzingsbesluit en dient redelijk te zijn. Dat laatste betekent dat de termijn voldoende lang is zodat zittende exploitanten zich kunnen voorbereiden op het exploitatievergunningstelsel en de tijd krijgen om eventuele maatregelen te treffen waardoor zij in beginsel in aanmerking kunnen komen voor een vergunning. Afhankelijk van het soort aanwijzingsbesluit, dient de overgangstermijn minimaal 6 maanden te bedragen en maximaal 1 jaar.
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.

Vijftiende lid
De openbare orde en veiligheid vormt de reden om van een lex silencio positivo af te zien.

3. Stimulering gezond ondernemingsklimaat
Versterking van de aanpak ondermijning is nodig om hier tegen op te kunnen treden. *<NAAM gemeente>* wil het vestigingsklimaat voor ondermijnende criminaliteit beslechten door een brede aanpak welke bestaat uit een combinatie van voorkomen, signaleren en terugdringen van ondermijnende criminaliteit en het stimuleren van positieve ontwikkelingen. Hier maakt sturing op vestiging van bonafide ondernemers en aanpakken van malafide ondernemers deel van uit.
Binnen de brede aanpak wordt aansluiting gezocht bij de inzet die reeds wordt gepleegd op het gebied van fysiek, economie en de aanpak ondermijnende criminaliteit. Er wordt zoveel mogelijk met bonafide pandeigenaren en brancheverenigingen aan de slag gegaan.

CONCEPT