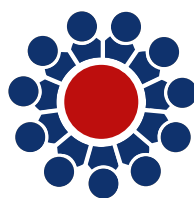




Handreiking APV en ondermijning

*De Algemene Plaatselijke Verordening als instrument
in de (bestuurlijke) aanpak van ondermijning*



**Aanjaagteam
Ondermijning**

Handreiking APV en ondermijning

*De Algemene Plaatselijke Verordening als instrument
in de (bestuurlijke) aanpak van ondermijning*

Colofon:

Deze handreiking is een uitgave van het Aanjaagteam Ondermijning en is samengesteld met medewerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Groningen, Leeuwarden, Maastricht, Tilburg, Leiden, Schiedam, Zaanstad, Amstelveen (mede namens de gemeenten Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel), Roosendaal en Zundert en de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) van Noord-Nederland, Noord-Holland en Den Haag. Voorts hebben enkele vertegenwoordigers van de adviescommissie gemeenterecht geparticipeerd. De eindredactie werd verzorgd door Bart Engberts (Aanjaagteam Ondermijning). Het document is afgesloten in februari 2020.

**Voor vragen en/of suggesties tot aanvulling of actualisering:
mail naar info@aanjaagteamondermijning.nl**

► Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1. Aanleiding voor deze handreiking	9
Maatschappelijk probleem	9
Meerwaarde van de bestuurlijke aanpak en APV	9
Doel van deze handreiking	9
Goed voorbereid aan de slag	9
Bestaande bepalingen (model-APV)	9
Nieuwe bepalingen ter inspiratie (voorbeelden uit gemeentelijke APV's)	10
Overige mogelijkheden	10
• Interview: Ondernijning is een zaak van ons allemaal	10
2. Ondernijning en lokaal bestuur	13
Het begrip "ondernijning"	13
Enkele noties voor een succesvolle aanpak via de APV	14
Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak/driehoeksoverleg	15
Lokale regelruimte	15
Noodzaak en evenredigheid/onderbouwing met bestuurlijke rapportage	17
Rol burgemeester en college van burgemeester en wethouders	17
Informatie uitwisselen	19
Jurisprudentie en wetswijzigingen	19
• Interview: Alleen ga je sneller, maar samen kom je verder	20
3. Bepalingen model-APV ter ondersteuning in de aanpak van ondernijning	23
Evenementen	23
Openbare inrichtingen	23
Speelgelegenheden (gokken)	24
Drugs	25
Wapens	25
Prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen	26
4. Bepalingen uit APV van gemeenten ter inspiratie	27
4.1. Vergunningplicht	27
4.1a. Vergunningplicht: algemeen artikel met apart aanwijzingsbesluit	28
1) Autoverhuur	29
• Interview: Is je APV niet op orde, sta je met 1-o achter	30
2) Glazenwassers	32
• Interview: Het startsein voor een landelijke aanpak	32
3) Spyshops	34
• Interview: Spyshops in Amsterdam op de radar	34
4.1b. Vergunningplicht in APV	36
1) Verhuur van woningen (w.o. kamerverhuur en bemiddelingsbedrijven)	36
• Interview: Huisjesmelkerij is geen uniek Gronings probleem	36
2) Recreatieparken	38
• Interview: Niet weggijken, maar aanpakken	38
4.2. Sluiting van voor het publiek toegankelijke gebouwen	40
4.3. Verboden	41
Verzameling van personen in verband met drugs c.a.	41
• Interview: Zoveel mogelijk barrières opwerpen om verboden clubs te weren	42
5. Bijlagen	45

► Voorwoord

Het terugdringen van ondermijnende (drugs) criminaliteit lukt alleen met een integrale aanpak. Strafrecht, bestuursrecht en (fiscaal) afpakken van (crimineel) vermogen gaan daarbij hand in hand. En als het gaat om de bijdrage van de gemeenten, is, naast het toepassen van het wettelijk instrumentarium op grond van de wet Bibob en de Opiumwet, ook de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een belangrijk juridisch instrument.

In de gemeentelijke bestuurspraktijk is bijvoorbeeld sprake van een ontwikkeling waarin de APV een basis biedt voor regulering van kwetsbare branches, zoals autoverhuurbedrijven, onduidelijke detailhandel en andere activiteiten met een mogelijk ondermijnend karakter. Een lokaal vergunningstelsel op basis van een heldere bestuurlijke rapportage waarin de ondermijnende aspecten van de desbetreffende activiteit wordt geduid, is daarbij het basismodel. Een Bibob-toets kan vervolgens plaatsvinden.

Ook met andere aanpakken, bijvoorbeeld ter regulering van vastgoed en huisjesmelkerij of sluiting van panden of (bedrijfs)ruimten vanwege ondermijnende effecten, hebben verschillende gemeenten inmiddels ervaringen opgedaan.

Met dergelijke vormen van (bestuurlijke) aanpak via de APV kunnen gemeenten dus bijdragen in het voorkomen en bestrijden van ondermijning.

Om deze in ontwikkeling zijnde aanpak verder te ondersteunen is deze *Handreiking APV en ondermijning* opgesteld. Bedoeld als middel ter verdere inspiratie voor beleidsmakers, juristen en professionals in de operationele praktijk die op zoek zijn naar meer mogelijkheden die de Algemene Plaatselijke Verordening biedt in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Vanzelfsprekend is deze uitgave ook een nuttig instrument voor bestuurders, raadsleden en leden van de driehoek.

Getracht is om een handzame en toegankelijke editie tot stand te brengen die ook voor concrete toepassing waardevol kan zijn. Mochten er in deze versie nog aansprekende voorbeelden ontbreken of zich nieuwe actualiteiten aandienen (iets wat vanwege de dynamiek in de aanpak van ondermijning bepaald niet uit te sluiten is) nodig ik u graag uit om het Aanjaagteam Ondermijning daarop te attenderen.



Peter Noordanus
Voorzitter Strategisch Beraad Ondermijning
Den Haag, april 2020

► 1. Aanleiding voor deze handreiking

Maatschappelijk probleem

Ondermijnende criminaliteit neemt vele vormen aan. In de lokale samenleving zien gemeenten en hun andere partners in veiligheid zich steeds meer geconfronteerd met allerlei uitwassen hiervan. Een kleine greep hieruit:

- Onder het mom van reguliere bedrijvigheid worden kleine bedrijfjes of winkels gestart die echter als uitsluitend oogmerk hebben crimineel geld wit te wassen
- Er wordt belegd in vastgoed om crimineel vermogen weg te sluizen
- Er ontstaat een slecht en malafide ondernemersklimaat en in een aantal gevallen is daarbij ook sprake van overlast en aantasting van het woon- en leefklimaat

Meerwaarde van de bestuurlijke aanpak en APV

In de strijd tegen ondermijning neemt de bestuurlijke aanpak - naast andere interventiemogelijkheden¹ - een belangrijke plaats in. Daarbinnen heeft ook de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) betekenis. Gemeenten kunnen met hun verordenende bevoegdheid in de APV regels stellen in de vorm van gebods- of verbodsbepalingen. Deze kunnen worden gekoppeld aan bestuurlijke instrumenten: zoals een vergunning, ontheffing of meldingsplicht (eventueel in combinatie met een separaat aanwijzingsbesluit en een sanctie als sprake is van overtreding).

Een bestuurlijke sanctie kan zijn: intrekking van de vergunning, bestuursdwang (sluiting, last onder dwangsom) of een bestuurlijke boete. Daarnaast kan overtreding van de APV ook strafrechtelijk zijn gesanctioneerd. APV-bepalingen kunnen daarmee een goed middel vormen om bestuurlijk barrières op te bouwen tegen misstanden en illegale praktijken. Aldus kunnen deze situaties zo veel

mogelijk worden voorkomen of bestreden. Een compleet overzicht van bestuurlijke interventies bij ondermijning is weergegeven in een “menukaart”, opgesteld door de gemeente Leiden en het RIEC Den Haag. Deze menukaart (zie bijlage 1) noemt overigens niet alleen APV-mogelijkheden, maar ook andere instrumenten.

Doel van deze handreiking

Deze handreiking is bedoeld ter inspiratie om de eigen APV te verrijken met bepalingen die voor een aantal fenomenen rondom ondermijning toepasbaar zijn. Daartoe worden enkele voorbeeldbepalingen genoemd. Deze zijn verzameld na een inventarisatie onder verschillende gemeenten en RIEC's. Veel gemeenten zijn hier nog in de pionierfase. Zij hebben nieuwe bepalingen ontworpen en deze ook vaak al in de praktijk toegepast. Hier en daar hebben (lagere) rechters hierover geoordeeld. De jurisprudentie is nog in ontwikkeling.

Goed voorbereid aan de slag

Wanneer het binnen een gemeente noodzakelijk wordt geacht om ondermijning aan te pakken via de APV moet dit – vanzelfsprekend – goed zijn onderbouwd. De mogelijkheden voor de lokale overheid om regels te stellen in de strijd tegen ondermijning zijn namelijk niet onbeperkt. Denk aan de grenzen van de verordenende bevoegdheid en de relatie met het openbare orde-begrip en het verantwoordelijke bestuursorgaan (college van B&W of burgemeester). In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de mogelijkheden voor lokale regelruimte en de grenzen die daarbij in acht moeten worden genomen.

Bestaande bepalingen (model-APV)

De APV wordt al door gemeenten veelvuldig toegepast bij thema's als samenscholing, drugs-overlast op straat, wapenbezit, drankgebruik op

¹ Bijvoorbeeld via strafrecht (opsporing, vervolging, ontneming etc.), fiscaal recht (afpakken crimineel vermogen), privaatrecht (erfpacht, onteigening) of PPS (via samenwerking, convenanten of overeengekomen gedragscodes) etc.

de openbare weg, kansspelen, evenementen, exploitatie van horeca-inrichtingen en seks-inrichtingen, cameratoezicht en dergelijke. De model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bevat hierover tal van voorbeeldbepalingen. Deze bepalingen zijn niet specifiek geschreven voor de bestrijding van ondermijning, maar kunnen daarbij wel van nut zijn. Deze bepalingen komen aan de orde in hoofdstuk 3.

Nieuwe bepalingen ter inspiratie (voorbeelden uit gemeentelijke APV's)

In hoofdstuk 4 van deze handreiking worden voorbeelden gegeven van APV-bepalingen waarmee meerdere gemeenten pionieren. Deze zijn onderverdeeld in een aantal rubrieken. Het doel is om gemeenten te inspireren de lokale regelruimte te benutten bij de aanpak van ondermijning. Daar staat informatie over de aanleiding en praktijk. Ook vindt de lezer hier nuttige tips en voorbeelden, zoals de toelichting op het college- en/of raadsvoorstel. Voorbeelden van eventuele aanwijzingsbesluiten, beleidsregels etc. die bij dergelijke bepalingen (kunnen) horen, zijn opgenomen in een bijlage of in voetnoten (met verwijzing naar digitale vindplaatsen).

Overige mogelijkheden

In het voorwoord en hiervoor is aangegeven dat er ook nog andere mogelijkheden bestaan om ondermijning aan te pakken. Denk aan strafrechtelijke, fiscale of privaatrechtelijke aanpakken, vormen van publiek-private samenwerking, preventie via bewustwordings- en voorlichtingscampagnes, gedragscodes, bevordering van een weerbare overheid en een weerbare samenleving enzovoorts. Een breed palet is voorhanden. Zoals aangegeven valt dit buiten het bestek van deze handreiking.

Ondermijning is een zaak van ons allemaal

De belangrijkste tool die een burgemeester kan inzetten, is wellicht zijn gezonde verstand. Vooral wanneer hij te maken heeft met georganiseerde criminaliteit. Daarbij wil hij maximaal de instrumenten benutten die het bestuursrecht hem aanreikt, want het strafrecht is soms te eenzijdig, meestal te traag.

Dat zegt burgemeester van Rheden, Carol van Eert, wanneer het gaat over het belang van de bestuurlijke aanpak van ondermijning. Naast hem zit Petra van den Berg, zestien jaar lang adviseur veiligheid van de burgemeester(s) en nu volledig vrijgemaakt als programmaleider #leerling- en student-alert.

Rol van de burgemeester

Burgemeester Van Eert: 'Ik ga over openbare orde en veiligheid, wat compleet iets anders is dan mensen vervolgen die een strafbaar feit hebben gepleegd zoals OM en politie dat doen. Er kan al veel onrust zijn zonder dat er ook maar sprake is van een overtreding. En vaak vraagt juist wat onzichtbaar is om interventie, denk maar eens aan wat er wordt opgebouwd achter façades van vastgoed of techniek.'

Hij is het dan ook niet eens met het beeld van de burgemeester als crime fighter. 'Je zegt daarmee dat hij met politie en OM op de strafrechtelijke toer zit, en daar gaat het

niet over. Volgens mij gaat het over wat je aanvullend kunt doen om het een crimineel zo lastig mogelijk te maken. Ook in een kleinere gemeente.'

Bewustwording

Er wordt in Rheden vol ingezet op interne en externe bewustwording. 'Ondermijning is immers geen zaak van burgemeester, politie of justitie alléén, het is een zaak van ons allemaal!', zegt Petra van den Berg met nadruk. Om 'van twee paar ogen honderd te maken' ontvingen alle huishoudens in de gemeente Rheden een oproep om afwijkende situaties in hun buurt te melden (Meld Misdaad Anoniem). Medewerkers van het gemeentehuis kunnen vermoedens van ondermijning daarnaast ook veilig melden via de app 'Meld een Vermoeden'.

APV

Rheden voerde als een van de eerste gemeenten in Nederland een exploitatievergunning in voor kamerverhuurbedrijven (bij verhuur aan drie of meer personen per pand), met daaraan gekoppeld een Bibob-toetsing. Niet vanuit de Huisvestingsverordening, maar vanuit de APV. Burgemeester Van Eert: 'In die branche werd ernstig misbruik gemaakt van de kwetsbare positie van bijvoorbeeld zorgpatiënten met een beperking of arbeidsmigranten. Inmiddels is er ook een sluitingsartikel ondermijning en geldt de koppeling van de integriteitstoetsing voor alle exploitatievergunningen.' In de omgevingsvisie van het buitengebied is verder bewust ruimte gelaten voor andere exploi-

tatievormen dan puur agrarisch gebruik. 'In feite een preventieve maatregel', zegt de burgemeester. 'Door het bestemmingsplan niet helemaal dicht te timmeren ben je minder bevattelijk voor ondermijning en blijf je als gemeente economisch gezond.'

Preventie

Om drugsproblematiek aan de voorkant aan te pakken, is er het #leerling- en studentalert: een tweejarig programma, ontstaan vanuit de samenwerking met vijftien burgemeesters en alle samenwerkingspartners in Gelderland-Midden. De pilot was in Rheden. Doel is om bij leerlingen en studenten bewustwording te creëren rondom drugscriminaliteit. Hoe word je verleid? Wat zijn de gevolgen? De minister van Justitie en Veiligheid heeft warme belangstelling voor het programma en andere regio's willen graag aanhaken.

Commitment

Burgemeester Van Eert: 'Je gaat het pas zien als je het door hebt, is hier de rode draad. Pas wanneer iedereen zich bewust is van de problematiek, kan de burgemeestersrol effectief gespeeld worden. Dat gaat veel verder dan met elkaar alert zijn; het gaat er ook over dat je het jonge deel van je samenleving tegen criminaliteit beschermt, dat je de aanwas frustreert. En dat je met ondernemers, ouders, docenten, leerlingen, met alle inwoners bouwt aan commitment, om samen tegen ondermijnende criminaliteit te kunnen optrekken.'

"Met alle inwoners bouw je aan commitment, om samen tegen ondermijnende criminaliteit te kunnen optrekken."



Carol van Eert



Petra van den Berg



► 2. Ondernijning en lokaal bestuur

Het begrip “ondernijning”

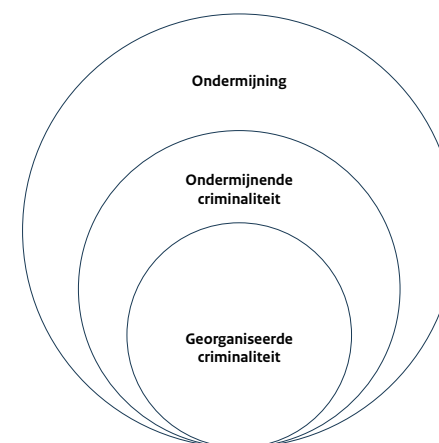
Aan het begrip ondernijning of ondernijnende criminaliteit wordt in de beroepspraktijk een veelheid aan betekenissen ontleend. Ook het aantal definities om deze begrippen eenduidig te definiëren is inmiddels niet meer op een hand te tellen.

Deze handreiking beoogt een praktisch en handzaam hulpmiddel te vormen voor gemeenten in de strijd tegen ondernijning. Daarom is gekozen voor een ruimhartige (en nog steeds veel gebruikte) definitie van ondernijning uit een rapport van de Politie Amsterdam-Amstelland²: ‘Ondernijning is het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenteën en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt.’

Deze definitie biedt ruimte om ook het schemergebied tussen legaal en illegaal en de verwevenheid tussen boven- en onderwereld erbij te be-

trekken. Sommige handelingen zijn immers op zichzelf gezien niet strafbaar, maar kunnen in samenhang met andere gedragingen wel een ondernijnende werking hebben. Dat wordt met behulp van onderstaand model, uit het onderzoek Sluipend Gif³, op een heldere manier weergegeven.

De illustratie laat zien dat er bij georganiseerde criminaliteit per definitie sprake is van ondernijning. Ondernijning is echter een breder en overstijgend begrip. Er hoeft niet sprake te zijn van criminaliteit om toch een ondernijnend effect op de samenleving te hebben. Het beïnvloeden van raadsleden bijvoorbeeld is op zichzelf niet crimineel. Als het achterliggende motief echter kwaadwillend van aard is, is er toch sprake van ondernijning. Met deze definitie als leidraad kan ondernijning variëren van illegale drugscriminaliteit tot beïnvloeding van raadsleden en van mensenhandel tot het faciliteren van criminelen middels het verhuren van voertuigen.



² “Over ondernijning, een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen”, Politie Amsterdam-Amstelland, 2009, p. 46.

Zie ook https://repubca.home.xs4all.nl/pdf/Over%20Ondernijning_2edruk_bew.%20Amsterdam%20Chiu%20Man.%20pdf.pdf

³ Lam, J.M., Van der Wal, R. & Kop, N., “Sluipend gif”, Een onderzoek naar ondernijnende criminaliteit, Den Haag: Boom Lemma, 2018.

De veelheid aan sectoren waarbinnen sprake kan zijn van ondermijning komt ook naar voren in een brief van de minister van JenV van 11 juli 2018⁴.

Daarin staat onder meer:

“Bij ondermijnende criminaliteit gaat het om een breed scala aan criminele fenomenen en de ondermijnen- de werking die daarvan uitgaat op de samenleving. «Ondermijning» verwijst vooral naar de effecten van de georganiseerde criminaliteit: de verwevenheid van onder- en bovenwereld, de insetting in woonwijken en in legale sectoren. Georganiseerde criminaliteit is altijd geworteld in de lokale samenleving. Plegers van georganiseerde criminaliteit maken gebruik van de- zelfde legale structuren en voorzieningen als gewone burgers: transportvoorzieningen, financiële en juridische dienstverlening, recreatieterreinen, de vastgoedsector etc. Deze verwevenheid met de legale wereld heeft ver- gaande consequenties. De combinatie van omvangrijke criminele vermogens en de toegang tot zware gewelds- middelen stelt criminele netwerken in staat invloed te verwerven in maatschappelijke sectoren en ongewenste sociale druk uit te oefenen in de samenleving. Dit gaat gepaard met bedreiging van de integriteit van het open- baar bestuur en van overheidsambtenaren. Dit leidt tot aantasting van het rechtsgevoel en van de rechtsstaat en zijn instituties.”

Enkele noties voor een succesvolle aanpak via de APV

Voor een effectieve aanpak is het belangrijk om ‘ondermijningsbepalingen’ in de APV goed voor te bereiden. Voor de goede orde, en wellicht ten overvloede, in het kader hiernaast een korte opsomming van punten die daarbij aandacht verdienen:

- **Stem een bestuursrechtelijke aanpak altijd af met politie en justitie. Soms is een per- soonsgerichte aanpak of een op de woon- en leefomgeving gerichte aanpak beter dan maatregelen gericht op de openbare orde.**
- **Betrek bij de voorbereiding van de (open- bare orde) APV-bepaling(en) daarom de lokale driehoek. Uitvoerbaarheid, hand- haafbaarheid en verhouding tot justitiële mogelijkheden vereisen afstemming.**
- **Stel de lokale regelruimte en de noodzaak en evenredigheid van een bestuursrechte- lijke aanpak vast. Nieuwe APV-bepalingen zijn altijd maatwerk.**
- **Betrek tijdig de gemeentelijke afdelingen of diensten (zoals vergunningverlening en handhaving) bij de APV-aanpassing. Invoering van bijvoorbeeld een vergunning- plicht of intensivering van sluitingsbeleid vergen extra capaciteit.**
- **Realiseer je dat niet alleen de burgemeester, maar ook het college een rol heeft bij het voorkomen en bestrijden van ondermijning.**
- **Wees je bewust van grenzen aan de moge- lijkheden om informatie over ondermijning uit te wisselen tussen overheidsinstanties.**
- **Houd jurisprudentie over nieuwe APV- bepalingen van andere gemeenten in de gaten. De nieuwe bepalingen zijn nog in ontwikkeling.**
- **Let op wetswijzigingen waarmee bevoegd- heden in de plaats komen van de APV. Dit kan een betere grondslag bieden om ondermijning te bestrijden.**

Een aantal van deze aandachtspunten komt hierna verder terug.

Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak / driehoeksoverleg

De Raad van State heeft in maart 2019 advies uitgebracht over de rol van gemeenten in de bestuurlijke aanpak van ondermijning.⁵ Over de relatie tussen de strafrechtelijke en bestuursrechte- lijke aanpak schrijft de Raad onder meer: “Er bestaat een brede consensus dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit moet berusten op effectieve samenwerking van de burgemeester, gemeentelijke diensten, politie, justitie, de belastingdienst en andere instanties. Daarbij is van belang dat elke instantie, in goede onderlinge afstemming, vanuit zijn eigen rol verant- woordelijkheid neemt. De rol van gemeenten is in die samenwerking van groot belang, maar tegelijkertijd ook begrensd. De verschillende instanties zijn gezamen- lijk verantwoordelijk voor het effectief functioneren van het geheel. Zij kunnen elkaar daar ook op aanspreken.

Wanneer de politie onvoldoende mogelijkheden heeft dan kan de burgemeester dit aan de orde stellen, bijvoorbeeld bij de vierjaarlijkse en de jaarlijkse cyclus voor de landelijke en regionale planning van de politie-inzet. Ook kan de burgemeester als de politie een interventieadvies van het RIEC niet zou opvolgen, daarover uitleg vragen in het driehoeks- overleg.⁶ Omgekeerd kan de officier van justitie de burgemeester vragen om terughoudendheid bij het sluiten van drugspanden wanneer het in het belang van het onderzoek is om een drugspand voorlopig open te houden – bijvoorbeeld omdat het van belang is er achter te komen wie de opdrachten geeft aan de stroman die het drugscafé uitbaat. Deze voorbeelden illustreren dat niet alleen rolvastheid maar ook betrokkenheid bij elkaars taakuitoefening vanuit een gemeenschappelijk gedragen verantwoordelijkheid, cruciaal is voor een effectieve integrale aanpak van de ondermijnende criminaliteit.”

Lokale regelruimte⁷

De autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad staat in artikel 149 van de Gemeente- wet: “De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt” en in artikel 108 van de Gemeentewet: “De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de **huishouding van de gemeente** wordt aan het gemeentebestuur overgelaten”. De omvang van de verordenende bevoegdheid strekt zich dus uit (en beperkt zich) tot de huis- houding van de gemeente en het ‘**belang van de gemeente**’. Tot de gemeentelijke huishouding worden in ieder geval gerekend aspecten van de openbare orde, veiligheid en bescherming van de gezondheid van personen. Op het vlak van onder- mijning wordt door gemeenten gegrepen naar be- langden die zijn gelegen in de openbare orde-sfeer, een veilig woon- en leefklimaat, de bevordering van het welzijn, het bevorderen en in stand hou- den van een niet malafide ondernemersklimaat en dergelijke. Het voorkomen en beëindigen van on- dermijning – voor zover die criminaliteit de open- bare orde verstoort – valt onder het begrip open- bare orde. Het begrip ‘belang van de gemeente’ heeft zich in de jurisprudentie ontwikkeld.⁸

Aldus is de **ondergrens** verder ingevuld. Het moet gaan om door de gemeente te dienen openbare belangen en daarbij mogen de gemeentelijke voorschriften niet treden in bijzondere belangen der ingezetenen. Bij de beoordeling daarvan houdt de rechter wel rekening met het uitstraling- seffect van de regeling. Dat wil zeggen: ook een gedraging die zich als zodanig niet in de openbare sfeer afspeelt, maar wel een duidelijk effect op de omgeving heeft (bijv. in de vorm van overlast of ge- vaar) raakt een gemeentelijk belang en betreft niet louter de bijzondere belangen der ingezetenen.

⁵ “De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning”, advies Raad van State, 20 maart 2019.

Zie <https://www.raadvanstate.nl/@113263/w16-18-0272-ii-vo/>

⁶ De rol van het driehoeksoverleg is overigens beschreven in artikel 13 van de Politiewet 2012.

⁷ Met betrekking tot dit thema is zeer aanbevelenswaardig om te raadplegen: “Met het goede belang voor ogen, een preadvies over optima- lisatie van de aanpak van ontwrichtende effecten van ondermijning in de gemeente” (Jules de Kort, preadvies VAR, 2019). Zie <https://verenigingbestuursrecht.nl/wp-content/uploads/2019/07/2019-Jules-de-Korte.pdf>

⁸ Zie bijvoorbeeld de (bekende) arresten van de Hoge Raad inzake Wilnisser visser resp. Tilburgse anticonceptiva-verordening.

⁴ Kamerstukken TK, 2017-2018, 29 911, nr. 207.



Foto: politie

De autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad wordt daarnaast beperkt door de zogeheten **bovengrens**. Artikel 121 van Gemeentewet zegt: *“De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.”* Als een hogere regelgever al vanuit het betrokken belang uitputtend regels heeft gesteld over het onderwerp waar de gemeente mee aan de slag wil, dan heeft de gemeente daar geen ruimte voor. Of daarvan sprake is, hangt vooral af van de motieven die ten grondslag liggen aan de hogere- en gemeentelijke regelgeving: die mogen niet hetzelfde zijn. Ook mag een gemeentelijke maatregel de werking van een hogere regeling niet onmogelijk maken en doorkruisen. Wat is hogere regelgeving? Dat zijn verdragen, Europees recht⁹, de Grondwet, wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële besluiten en provinciale regelgeving.¹⁰

Noodzaak en evenredigheid/onderbouwing met bestuurlijke rapportage

Van belang is verder om te onderbouwen dat de betrokken maatregel **noodzakelijk** is om ongewenste effecten tegen te gaan of te voorkomen, of om de gewenste effecten te bereiken. De informatie die aan de besluitvorming ten grondslag ligt, moet relevant zijn voor het belang dat daarmee gemoeid is.

Wordt er bijvoorbeeld een maatregel vanuit het belang van de openbare orde opgelegd, dan moet uit de betrokken informatie blijken hoe de openbare orde door de ongewenste (ondermijnende) activiteit(en) wordt geraakt en hoe de maatregel die ongewenste effecten kan tegengaan.

Een zeer bruikbaar middel hierbij is de zogenaamde “bestuurlijke rapportage” (veelal afkomstig van de politie) waarin inzicht wordt gegeven in de aard, ernst en omvang van de problematiek, het belang en de noodzaak van een bestuurlijke interventie, de proportionaliteit en de handhaafbaarheid. Een voorbeeld van een bestuurlijke rapportage die ten grondslag lag aan de regulering in de APV Tilburg rondom (criminele)autoverhuur is bijgevoegd (bijlage 2). Deze rapportage vormde de onderlegger voor het aparte aanwijzingsbesluit voor de vergunningsplicht voor de autoverhuurbranche aldaar. In hoofdstuk 4 komen we hier verder op terug.

Tensloten moet het overheidsoptreden **evenredig** zijn. Een bestuursorgaan moet bij de invoering van een maatregel een belangenafweging maken, waarin alle bijzondere omstandigheden van het geval worden afgewogen tegen het belang dat met de maatregel is gemoeid. Een bestuursorgaan zal zich bij de inzet van een maatregel op grond van een gemeentelijke verordening dus rekenschap moeten geven van mogelijke negatieve consequenties en moeten uitleggen waarom daaraan desondanks een minder zwaarwegend belang toekomt.

Rol burgemeester en college van burgemeester en wethouders

Een veel gehoorde vraag is hoe ver de verantwoordelijkheid van de burgemeester in de aanpak van ondermijning nu precies reikt. En – als dat in een voorkomend geval inderdaad tot de lokale verantwoordelijkheid voor de aanpak van ondermijning kan worden gerekend – is dan altijd exclusief de burgemeester het bevoegde orgaan? Of kan ook het college van B&W een rol hebben? Op deze plaats wordt volstaan met een aantal algemene noties, ontleend aan literatuur en

⁹ In dit verband is bijvoorbeeld ook relevant de rechtspraak rondom de werking van de EU Dienstenrichtlijn. Zie bijvoorbeeld (rondom de exploitatievergunning drank en horeca en eisen omtrent levensgedrag: <https://www.bhbw.nl/index.php/nieuws/nieuwsbericht/182/jurisprudentie-slecht-levensgedrag-in-strijd-met-dienstenrichtlijn>).

¹⁰ Gemeentelijke voorschriften mogen dus ook geen beperking van grondrechten bevatten, tenzij daarvoor een (grond)wettelijke grondslag te vinden is. Verschillende beperkingsgronden zijn voor de gemeentelijke regelgeving relevant, bijvoorbeeld beperking vanwege het belang van de openbare orde/wanordelijkheden, verkeer of gezondheid. De APV-bepalingen mogen daarnaast ook niet discriminatoir zijn.



Foto: politie

voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. In het verlengde van de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde ligt ook artikel 174 van de Gemeentewet: *De burgemeester is belast met het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden, alsmede voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.*

Hieruit vloeien de volgende noties voort:

- Het verstrekken van vergunningen voor horeca-inrichtingen en andere openbare inrichtingen, maar ook voor andere bedrijfsmatige activiteiten waarmee de openbare orde in het geding kan raken, behoren tot de bevoegdheid van de burgemeester. Ook het sluiten van inrichtingen en andere ruimten of gebouwen behoort tot de taak van de burgemeester, tenzij uit de wet of verordening blijkt dat het motief niet ligt op het terrein van de openbare orde.
- De reikwijdte van het “beletten of beëindigen van overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde” is volgens de literatuur¹² en de Raad van State niet onbeperkt. De (lichte) bevelsbevoegdheid volgens artikel 172 van de Gemeentewet omvat niet de algemene taak voor de burgemeester ter voorkoming en bestrijding van criminele activiteiten.¹³ Het openbare orde begrip kan niet zo ruim worden geïnterpreteerd.¹⁴

Een constructie die in de bestuurspraktijk rondom de aanpak van ondermijning voorkomt, is die waarbij de burgemeester (met als grondslag de voorkoming van verstoring van de openbare orde) vergunningen afgeeft voor de exploitatie van bepaalde bedrijven die separaat, eventueel gekoppeld aan een bepaald gebied in de gemeente,

zijn aangewezen in een apart besluit (in hoofdstuk 4 komen we hier verder op terug).¹⁵

Hoe zit het met die aparte aanwijzingsbesluiten? Welk bestuursorgaan kan deze nu uitvaardigen? Over de vraag wie (de burgemeester of het college) bevoegd is tot het nemen of vaststellen van aanwijzingsbesluiten bestaat geen definitieve duidelijkheid. De vraag wie bevoegd is tot het nemen van aanwijzingsbesluiten is vooral afhankelijk van het motief en de onderbouwing van de betreffende APV-bepaling.¹⁶ In dat perspectief staat het de gemeenteraad vrij om de burgemeester danwel het college de bevoegdheid te verlenen om gebieden of bepaalde bedrijfstakken aan te wijzen.

In de uitspraak van de afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State inzake het aanwijzingsbesluit vuurwerk van de gemeente Hilversum¹⁷ kwam naar voren dat in die casus de toekenning van deze aanwijzingsbevoegdheid aan het college niet in strijd was met artikel 172 Gemeentewet. Het aanwijzingsbesluit paste in de sfeer van artikel 160 Gemeentewet. Het ging in die casus om een op de openbare orde gerichte bestuurs- en beheersaak. Met het nemen van het aanwijzingsbesluit door het college werd niet getreden in de bevoegdheid van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde.

Informatie uitwisselen

Bij veel gemeenten leeft de wens om persoonsgegevens die berusten bij verschillende gemeentelijke diensten en bedrijven makkelijker te

combineren. Dit wordt gezien als een belangrijk middel in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Gemeenten beschikken vaak over ‘signalen’ van ondermijning die nog niet heel concreet zijn en niet altijd wijzen op een vermoeden van een strafbaar feit. Veel gemeenten ervaren dat, als zij zulke signalen uit verschillende gemeentelijke bronnen combineren, er een completer beeld kan ontstaan van bepaalde situaties en netwerken van personen. Op basis van dat beeld kan sneller en effectiever casuïstiek worden ontwikkeld en vervolgens beter en gericht actie worden ondernomen. Zowel de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) als sectorale wetten stellen regels omtrent het uitwisselen en combineren van persoonsgegevens. Recent is een model privacy-protocol voor (intragemeentelijke) informatiedeling verschenen.¹⁸

Jurisprudentie en wetswijzigingen

De nieuwe APV-bepalingen zijn nog in ontwikkeling. Dit betekent dat er jurisprudentie over deze bepalingen kan komen die van invloed is op de meerwaarde en houdbaarheid van deze bepalingen. Daarnaast heeft ondermijning de aandacht van de rijksoverheid. Dat vertaalt zich in enkele (overigens nog lopende) wetswijzigingen die kunnen bijdragen aan een effectievere gemeentelijke aanpak van ondermijning.¹⁹ Verstandig is het daarom om bij de praktische toepassing en vormgeving van het APV-instrumentarium in de aanpak van ondermijning de ontwikkelingen in de rechtspraak en de wetgeving met betrekking tot ondermijning te volgen.

¹¹ Zie bijvoorbeeld: “Orde in de openbare orde” (M.A.W.D. de Jong, 2016) en “De burgemeester bewapend” (A.E. Schilder, 2019) in *Preadviezen voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en van Nederland* 2019 (pp. 243-290).

¹² Zie bijvoorbeeld Schilder (vorige noot)

¹³ De (lichte) bevelsbevoegdheid ziet namelijk op de (onmiddellijke) handhaving van de openbare orde.

¹⁴ Zie ook Kamerstukken TK, 2018-2019, 29 911, nr. 244.

¹⁵ Er bestaat uiteraard geen verplichting om de werking van de hier bedoelde vergunningplicht te koppelen aan een apart aanwijzingsbesluit. De vergunningplicht kan ook gelden zonder aparte aanwijzing naar bedrijfstak of specifiek gebied in de gemeente. Een dergelijke vergunningplicht voor de gehele gemeente is overigens niet per definitie onmogelijk, maar vergt goede onderbouwing (zie ook preadvies Jules de Kort).

¹⁶ In dit verband is lezenswaardig: A.E. Schilder, Het college of de burgemeester? Over uitvoering van raadsverordeningen, Gemeentestem 4 februari 2020, nr. 14.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2016:3342.

¹⁸ Brief van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 20 februari 2020 met als bijlage het protocol. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/20/tk-modelinformatieprotocol-intragemeentelijke-informatiedeling-bij-aanpak-ondermijning>

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de voorstellen tot wijziging van de wet Bibob en de verruiming van de bevoegdheid voor burgemeesters om een woning te sluiten vanwege wapenhandel en - geweld.



Anton Ederveen

Alleen ga je sneller, maar samen kom je verder

Ondermijning is een maatschappelijk probleem waartegen gemeenten willen optreden. Anton Ederveen is burgemeester van de Brabantse gemeente Valkenswaard en portefeuillehouder ondermijning voor de VNG. Binnen de commissie bestuur en veiligheid geeft hij vorm aan de inzet en aanpak van ondermijning.

Daarnaast is hij samen met de regioburgemeesters onderdeel van het overleg met de minister van J&V over de aansturing van politie. Terzijde gestaan door adviseur veiligheid van Valkenswaard Karin Adams, belicht burgemeester Ederveen enkele factoren die voor een succesvolle aanpak van ondermijning van belang zijn.

Regelgeving in de APV

‘Laat ik om te beginnen zeggen dat ik altijd probeer te denken vanuit het probleem dat ik wil oplossen. Wat wil ik bereiken? We hebben namelijk nog wel eens de neiging om alles direct in allerlei wet- en regelgeving vast te leggen, terwijl de huidige regelgeving in de APV al een heleboel mogelijk maakt.’

*“Lef, creativiteit en
uithoudingsvermogen
zijn wat mij betreft
sleutelwoorden
voor een succesvolle
bestuurlijke aanpak.”*

Breed

‘Nu ondermijning een breed landelijk thema is, houden we ervan om met goede voorbeelden uit den lande de eigen APV aan te scherpen. Zo voorkom je ook dat er een waterbedeffect ontstaat; nog steeds krijgen gemeenten telefoontjes met de vraag of ze de Bibob-procedure toepassen. “Ja? Nou, dan kijken we wel even verderop”, hoor je dan.’

‘Maar timmer je regelgeving niet dicht en laat het economisch belang niet ondersneeuwen. Breed formuleren biedt je de ruimte om te manoeuvreren. Liever in de APV opnemen dat risicobranche - in het algemeen - een exploitatievergunning nodig hebben, dan ze specifiek toevoegen. Gaande de praktijk kan je dan in overleg met je overheidspartners bepalen welke branche je van toepassing vindt.’

Strafrecht versus bestuursrecht

‘De afweging van een bestuursrechtelijke aanpak tegen een strafrechtelijke maak ik eigenlijk niet. Mij gaat het om het probleem dat op mijn bordje belandt en of ik aan zet ben om het op te lossen. Iedereen heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid in te vullen. Dus krijg ik een casus en vind ik het gerechtvaardigd, dan treed ik op. Mocht de officier van justitie hetzelfde denken, dan is dat mooi, dan trekken we samen op.’

Ontwikkeling

‘De bestuursrechtelijke aanpak ontwikkelt zich juist doordat we ermee aan de gang gaan. Een poos geleden bracht oud-collega Gert Leers in Zuid-Limburg verschillende diensten samen in één gebouw om informatie uit te wisselen, en zo kennen wij de tegenwoordige RIEC's, waar vervolgens ook weer allerlei bestuurlijk instrumentarium en bestuurlijke aanpak uit voortkwam. In die zin is het een doorlopend proces.’

Succesvolle aanpak

‘Lef, creativiteit en uithoudingsvermogen zijn wat mij betreft sleutelwoorden voor een succesvolle bestuurlijke aanpak. Vanuit de een-overheids-gedachte zijn we in de aanpak van ondermijning steeds meer afdelingoverstijgend aan elkaar gaan knopen. En daar zijn we verdomd goed in geworden. We werken met barrièremodellen, maken facilitators zichtbaar, en zo ontstaat langzamerhand een integrale aanpak. Die is nog niet af, zeker op het punt van informatie-uitwisselingen in relatie tot privacy zijn we nog aan het leren. Maar elkaar kennen, je verdiepen in elkaars problematieken en bevoegdheden en weten dat je met elkaar optrekt, dat bevordert de slagkracht enorm!’

‘En nu moeten we gaan investeren aan de voorkant, in preventief welzijns- en onderwijsbeleid. Anders blijf je dweilen.’

► 3. Bepalingen model-APV ter ondersteuning in de aanpak van ondermijning

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele bepalingen in de model-APV van de VNG. Per artikel wordt volstaan met een verwijzing naar artikelnummer, een korte beschrijving van de strekking van de bepaling (op basis van de toelichting bij de model-APV) en, waar mogelijk, een beknopte schets van de toepassingsmogelijkheden in de aanpak van ondermijning. De model-APV met toelichting is digitaal opvraagbaar en te raadplegen.²⁰

Evenementen

Artikel 2:25 Evenementenvergunning

Volgens deze bepaling is het verboden om zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren. Voor kleine evenementen kan worden volstaan met een meldingsplicht. Tot de evenementen behoren ook sportgala's, waaronder **vechtsportevenementen**. Om de kwaliteit van vechtsportevenementen en -gala's te vergroten en te waarborgen heeft de Nederlandse Vechtsportautoriteit in samenwerking met verschillende partners, in het najaar van 2017 een richtlijn voor vechtsportevenementen (Regulering vechtsportgala's: handreiking voor gemeentelijk beleid) gepubliceerd.²¹ De handreiking is mede opgesteld met als doel om het (doen) organiseren van vechtsportevenementen ordelijk te laten verlopen zonder inmenging van organisatoren van bedenkelijk niveau (vanwege een relatie met criminaliteit) en onveilige en malafide praktijken te voorkomen. In de handreiking is onder meer geconstateerd dat malafide vechtsportorganisatoren hun evenementen bij voorkeur organiseren in gemeenten waar niks geregeld is op dit gebied.²² De model-APV-bepaling inzake de evenementenvergunning biedt een mogelijkheid om hier een en ander te reguleren. In geval

van een vergunningplicht voor deze evenementen moeten, aldus de toelichting bij het zesde lid van artikel 2:25 “*de aanvragers aan verschillende voorwaarden (...) voldoen, zoals voor VIP-tafels, alcohol-schenking, leeftijdsgrenzen en toezicht van een erkende bond (zijnde de Federatie Oosterse Gevechtsporten, sectie Ringcontactsporten). Ook is het mogelijk om vergunningaanvragen te onderwerpen aan een Bibob-toets, waarbij screening plaatsvindt van de organisatie, financiering en zakenrelaties. De vergunning kan geweigerd worden als de organisator of aanvrager van de vergunning van slecht levensgedrag is. Dit betekent dat de aanvrager/organisator op grond van zijn levensgedrag niet kan worden geacht aan de verantwoordelijk voor een goede gang van zaken tijdens het evenement te voldoen.*”

Openbare inrichtingen

Artikel 2:27 Definitie openbare inrichtingen

Deze APV-bepaling definieert de openbare inrichtingen. Op grond van de erop volgende bepalingen kan een vergunning worden voorgescreven waaraan ook voorschriften kunnen worden verbonden. Bijvoorbeeld met betrekking tot sluitingstijden en een omschrijving van verboden gedragingen. Een van de categorieën openbare inrichtingen vormen de **shisha lounges**. Deze categorie is in de model-APV en toelichting toegevoegd als openbare inrichtingen in de zin van de afdeling ‘Toezicht op openbare inrichtingen’. In de toelichting op de model-APV staat onder meer: “*‘Shisha lounges’ en soortgelijke inrichtingen die het roken van waterpijp aanbieden, stralen, aldus de toelichting, een bepaalde aantrekkingskracht uit op jongeren. In dit soort inrichtingen wordt naast de waterpijpactiviteiten ook vaak gedeald of illegaal gekokt en is vaak sprake van vernielingen, geluids-*

²⁰ De model-APV (laatst gewijzigd op 14-8-19) is te raadplegen via de Kennisbank Decentrale Regelgeving (www.kder.nl).

Zie <https://www.decentraleregelgeving.nl/zoeken/model-algemene-plaatselijke-verordening/#uitzoeken>

²¹ Regulering vechtsportgala's, handreiking voor gemeentelijk beleid, ook te vinden via https://www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/kennisbank/publicaties/?regulering-vechtsportgalas&kb_id=22903

²² Zie de in de vorige noot bedoelde handreiking, pag. 6.

en parkeeroverlast, bedreiging en mishandeling. Tot slot kunnen er ook banden zijn met criminele organisaties of netwerken.”

Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting

In dit artikel is omschreven dat het verboden is om zonder vergunning van de burgemeester een openbare inrichting te exploiteren. In de erop volgende artikelleden is omschreven op basis waarvan de vergunning kan worden geweigerd (o.a. strijd met het bestemmingsplan, de woon- en leefsituatie en de openbare orde). De toelichting wijst in dit verband ook nog op de mogelijkheid van het vragen van een verklaring omtrent het gedrag en daarmee de mogelijkheid om een toets te doen in het kader van de wet Bibob:

“De exploitatievergunning is persoonsgebonden. De persoon van de exploitant speelt immers een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Om die reden kan het raadzaam zijn om de verplichting op te nemen voor de aanvrager om een recente VOG voor de leidinggevende te overleggen. Leidinggevende kan de aanvrager zelf zijn, maar ook iemand die bij hem in dienst is. Dit zou kunnen door aan het tweede lid van artikel 2:28 toe te voegen: ‘of indien de aanvrager geen VOG met betrekking tot de leidinggevende overlegt die uiterlijk drie maanden voor de datum waarop de vergunningaanvraag is ingediend, is afgegeven.’ Een VOG wordt aangevraagd bij de gemeente waar men staat ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie. Het Centraal Orgaan VOG geeft de verklaring namens de Minister van Justitie af. In het kader van de Bibob is het aan te raden dit artikellid op te nemen. Indien toepassing wordt gegeven aan de mogelijkheden van de Bibob, zal de gemeente eerst zelf al het mogelijke moeten doen om de integriteit en achtergrond van de aanvrager te onderzoeken. Een belangrijk hulpmiddel kan daarbij de VOG zijn.”

Artikel 2:30 Afwijking sluitingstijd; tijdelijke sluiting

Op grond van dit artikel kan de burgemeester in het belang van de openbare orde, veiligheid en

gezondheid of in geval van bijzondere omstandigheden voor een of meer openbare inrichtingen tijdelijk andere sluitingstijden vaststellen of tijdelijk sluiting bevelen. Dit artikel moet los gezien worden van artikel 13b Opiumwet. Tijdelijke sluiting van openbare inrichtingen vindt zijn grondslag in artikel 174 van de Gemeentewet. In gevallen waarbij dus de openbare orde in het geding is, kan een openbare inrichting tijdelijk worden gesloten. Dat kan ook het geval zijn indien er situaties zijn waarbij, vanwege ondermijnende activiteiten, de betreffende inrichting een sleutelrol vervult. De genoemde sluitingsgronden moeten dan vanzelfsprekend aan de orde zijn.

Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen

Dit artikel in de model-APV betreft een verbod van heling. Het verbod richt zich tegen de exploitant van de inrichting, niet tot de handelaar die zich schuldig maakt aan heling (strafbaar gesteld in artikel 437 Sr). Overtreding van het verbod kan leiden tot (tijdelijke) sluiting van de inrichting, zoals omschreven in artikel 2:30 van de model-APV.

Speelgelegenheden (gokken)

Artikel 2:38a Definities

Een ‘speelgelegenheid’ is, aldus de toelichting, *“iedere openbare gelegenheid waarin de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen kunnen worden gewonnen of verloren.”* Het gaat hierbij om speelgelegenheden waarop de Wet op de kansspelen geen betrekking heeft. Speelcasino’s, speelautomaten en speelautomatenhallen vallen daarmee buiten het bereik van deze APV-bepaling.

Artikel 2:39 Speelgelegenheden

Volgens dit artikel is het verboden om zonder vergunning van de burgemeester een speelgelegenheid te exploiteren of te doen exploiteren. Artikel 2:39 heeft, aldus de toelichting, *“het beschermen van de openbare orde en het woon- en leefklimaat als doel. Zoals bij artikel 2:38a geschetst, is de reikwijdte van deze vergunningplicht beperkt. Sommige gemeenten, bijvoorbeeld Amsterdam en Al-*

mere, hebben mede daarom in hun APV een bepaling opgenomen die de burgemeester de bevoegdheid geeft om in het belang van de openbare orde gebouwen te sluiten, en daarbij opgenomen dat dit ook mogelijk is bij overtreding van de Wet op de kansspelen.”

Drugs

Artikel 2:74 Drugshandel op straat

In de Opiumwet wordt verboden deze middelen te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren en aanwezig te hebben. Maar in deze wet wordt geen aandacht besteed aan overlast ten gevolge van drugshandel op straat. De toelichting zegt hierover verder: *“Om daartegen te kunnen optreden is het noodzakelijk in de APV een artikel op te nemen dat het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten tot doel heeft. De bepaling is opgenomen om de overlast op straat tegen te gaan. De straathandel in drugs kan leiden tot een verstoring van de openbare orde. Om daartegen op te treden is het noodzakelijk in de APV een bepaling op te nemen, die tot doel heeft het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten. In de praktijk gaat het met name om harddrugs. In het artikel wordt evenwel gesproken over middelen uit lijst 2 en 3 van de Opiumwet, dus zowel hard- als softdrugs en “daarop gelijkende waar”. Bij “daarop gelijkende waar” kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nieuwe middelen die al wel worden gebruikt, maar nog niet op de lijst voorkomen en waartegen wel moet worden opgetreden. Het is dan van belang dit goed te motiveren. In dit artikel zijn zowel de aanbieders als ontvangers en bemiddelaars (‘drugrunners’) strafbaar gesteld. Het ‘kennelijke doel’ kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden zoals het aanspreken van voorbijgangers, het waarnemen van transacties, enzovoorts.”*

Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik

Dit artikel ziet het verbod op het gebruik van verdovende middelen op plaatsen in de openbare ruimte. Vanwege de hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid die als gevolg daarvan worden ervaren kan het verbod worden uitgevaardigd.

Het motief is gelegen in de openbare orde en dus een ander motief dan de Opiumwet.

Wapens

Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden

Volgens dit artikel kan de burgemeester overeenkomstig artikel 151b van de Gemeentewet bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aanwijzen als veiligheidsrisicogebied. De toelichting zegt o.m.: *“Op grond van artikel 151b van de Gemeentewet kan de raad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen om gebieden aan te wijzen, waarin de officier van justitie de controlebevoegdheden, genoemd in de artikelen 50, 51 en 52 van de Wet wapens en munitie, kan uitoefenen. Het gaat om de controlebevoegdheden om binnen het aangewezen gebied:*

- vervoermiddelen te onderzoeken;
- een ieders kleding te onderzoeken;
- te vorderen dat verpakkingen die men bij zich draagt, worden geopend.

De burgemeester kan een gebied aanwijzen als uit feiten of omstandigheden blijkt dat sprake is van verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.”

Daar waar sprake is van wapenincidenten c.q. vrees voor het ontstaan daarvan in de openbare ruimte, kan dus de hier bedoelde bevoegdheid tot preventief fouilleren mogelijk worden gemaakt. In de aanpak van ondermijning, waarbij soms ook wapenbezit en wapengeweld in het spel zijn, kan dit artikel dus uitkomst bieden. Het doel is overigens gelegen in de openbare orde. Door de genoemde controlebevoegdheden in het aangewezen veiligheidsrisicogebied mogelijk te maken

“De burgemeester kan een gebied aanwijzen als uit feiten of omstandigheden blijkt dat door de aanwezigheid van wapens sprake is van verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.”



kan de veiligheid in het gebied worden vergroot en de kans op wapengeweld en – bezit worden ontmoedigd.

Prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen

Artikelen 3:1 t/m 3:22

Deze bepalingen hebben onder meer betrekking op een vergunningstelsel voor seksbedrijven, de criteria voor aanvraag en weigering van de vergunning, de aan de vergunning te verbinden voorschriften en de gronden voor intrekking van de vergunning. Wat betreft de prostitutiebedrijven bevatten de APV-bepalingen regels ten aanzien van de prostituee en de exploitant en de bedrijfsvoering rondom het prostitutiebedrijf.

Tenslotte bevat dit hoofdstuk bepalingen rondom raam- en straatprostitutie. Met voorschriften ten aanzien van de leeftijd van de prostituee, het vereiste van een geldige verblijfstitel volgens de vreemdelingenwetgeving en vereisten rondom de bedrijfsvoering van de seksinrichting en de verblijfstitel van de exploitant c.q. het ontbreken van – in de APV-bepaling omschreven – strafrechtelijke antecedenten kan een (bestuursrechtelijke) barrière worden opgeworpen tegen uitwassen, zoals bijvoorbeeld mensenhandel. Sanctionering kan onder meer ook plaatsvinden in de vorm van sluiting. Daarnaast is uiteraard ook het strafrechtelijke instrumentarium voorhanden.

► 4. Bepalingen uit APV's van gemeenten ter inspiratie

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan een aantal bepalingen in APV's van verschillende gemeenten die zijn opgesteld ter bestrijding van ondermijning. Het gaat, zoals ook aangegeven in hoofdstuk 1, om bepalingen van gemeenten die hiermee pionieren. Het betreft artikelen die (nog) niet zijn doorgevoerd in de model-APV van de VNG (zie het vorige hoofdstuk), maar al wel worden gebruikt door een aantal gemeenten en als inspiratie kunnen dienen voor andere gemeenten. Zoals eerder al aangegeven is nog veel in ontwikkeling. Uit gesprekken en een korte inventarisatie onder een aantal gemeenten en de diverse RIEC's is gebleken dat in meerdere gemeenten bepalingen in APV's voorkomen die zien op de volgende vormen van ondermijning²³:

- Ondermijning door gevoelige branches
- Ondermijning rondom vastgoed (huisjesmelkerij, illegale kamerverhuur etc.)
- Ondermijning door drugshandel

Om deze te kunnen bestrijden en zo mogelijk te voorkomen, hebben de gemeenten in hun APV artikelen opgenomen, die

1. een vergunningplicht voorschrijven (zie paragraaf 4.1)
2. een sluitingsbevoegdheid bevatten (zie paragraaf 4.2)
3. een verbod introduceren (zie paragraaf 4.3)

Langs deze driedeling²⁴ wordt hierna een aantal nieuwe bepalingen weergegeven. In een aantal gevallen hebben meerdere gemeenten eenzelfde

bepaling ontworpen. In dat geval is in dit hoofdstuk volstaan met uitwerking voor één gemeente en voor het overige een korte verwijzing naar andere gemeenten waarvan bekend is dat die ook een soortgelijk artikel kennen. Voor een aantal bepalingen zijn relevante stukken, zoals de toelichting volgens het raadsvoorstel, voorbeeldaanwijzingsbesluiten en beleidsregels verzameld. De lezer wordt daar in de achterliggende bijlagen of via voetnoten en verwijzing naar digitale vindplaatsen op geattendeerd.

4.1. Vergunningplicht

Het instrument van de vergunningplicht wordt door veel gemeenten toegepast. Een zeer bekend voorbeeld is de exploitatievergunning waarmee de vestiging van voor publiek toegankelijke inrichtingen kan worden gereguleerd vanuit het perspectief van bescherming van het woon- en leefklimaat c.q. de openbare orde. De model-APV van de VNG bevat hiertoe bepalingen.

Specifiek voor de bestuurlijke aanpak van ondermijning hebben verschillende gemeenten de vergunningplicht geïntroduceerd voor (nader omschreven) bedrijfsmatige activiteiten in een gemeente. Het doel is het tegengaan van een malafide ondernemersklimaat. Aldus omschreven kan dit tot het belang van de gemeentelijke huishouding worden gerekend. Deze vergunningplicht kan worden ingezet voor bepaalde panden, gebieden en branches.²⁵ In veel gemeenten wordt deze constructie gecombineerd met een apart aanwijzingsbesluit waarmee de vergunningplicht wordt

²³ Een beperkt aantal gemeenten heeft ook regels gesteld met betrekking tot Outlaw Motor Gangs (OMG), waaronder Enschede (zie verder het interview aan het slot van deze handreiking).

²⁴ Een instrument kan voorts nog zijn de preventieve last onder dwangsom. Verschillende gemeenten hebben dit instrument ingezet om woninginbraak tegen te gaan. Zie CCV, factsheet “Last onder dwangsom tegen inbrekers” (<https://hetccv.nl/onderwerpen/woninginbraak/trends-en-innovatie/inzet-last-onder-dwangsom/>). De gemeente Rotterdam overweegt de inzet van het middel tegen het dragen van messen door jongeren. Mogelijk kan het instrument van de preventieve last onder dwangsom ook worden ingezet tegen andere vormen van (ondermijnende) criminaliteit.

²⁵ Diverse bedrijfstakken en – branches zijn door verschillende gemeenten, afhankelijk van de lokale situatie, op die wijze gereguleerd. Bijvoorbeeld autoverhuur, spyshops, glazenwassers, belwinkels, koeriersdiensten, shishalounges, zonnestudio's, nagelstudio's, kapperszaken en dergelijke. Enkele voorbeelden worden verderop in dit hoofdstuk toegelicht.

“geactiveerd”. Zo’n constructie heeft het voordeel dat meer op maat en ook extra onderbouwd (met analyse, onderzoek en politierapportage) de noodzaak voor de aanwijzing en vergunningplicht kan worden aangetoond. Ook andere vormen komen voor. Er zijn ook gemeenten die in een apart artikel in de APV een vergunningplicht voor een expliciet omschreven branche hebben opgenomen. Daar is dus van een apart aanwijzingsbesluit geen sprake. Beide vormen komen hierna (paragraaf 4.1a. en 4.1b) aan de orde.

Gemeenten kunnen er dus voor kiezen bepaalde branches vergunningplichtig te maken via de APV. Dit maakt het voor de gemeente ook mogelijk om deze vergunningplichtige branches te screenen door middel van een Bibob-toets. Sinds 2013 is het toepassingsbereik van de wet Bibob uitgebreid, waardoor elke gemeentelijke vergunning die wordt afgegeven voor een bedrijfsmatige activiteit aan zo’n toets kan worden onderworpen. Veel gemeenten, waaronder ook de gemeente Rotterdam, hebben in hun Bibob-beleid geregeld dat elke nieuwe aanvraag voor een exploitatievergunning van een openbare inrichting op een dergelijke wijze wordt getoetst. Dat geldt dus ook voor vergunningen die op basis van – in dit geval artikel 2:36 APV Rotterdam - verplicht zijn gesteld. Een Bibob-toets maakt aldus altijd onderdeel uit van de procedure.²⁶

4.1a. Vergunningplicht: algemeen artikel met apart aanwijzingsbesluit

Een voorbeeldbepaling voor een vergunningplicht voor branches, gebieden en panden (ter bestrijding van malafide ondernemersklimaat), in combinatie met een apart aanwijzingsbesluit, is te vinden in de APV Rotterdam. **Artikel 2:36 APV Rotterdam** geeft de burgemeester de bevoegdheid om via een

aanwijzing een vergunningplicht te introduceren voor panden, straten, gebieden of branches om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemingsklimaat tegen te gaan. De gemeenteraad is bevoegd 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 betreffende bepaling en bijbehorende toelichting zijn bij deze handreiking gevoegd (bijlage 3).²⁷

Veel gemeenten hebben eveneens een dergelijk artikel. Zo kennen ook Amsterdam, Maastricht, Zaanstad, Schiedam, Tilburg en Roosendaal soortgelijke bepalingen. In een aantal gemeenten zijn de bepalingen “geactiveerd” voor een of meer specifieke branches door middel van een apart aanwijzingsbesluit. In een enkel geval is door een gemeente, naast de toelichting bij het betreffende APV-artikel, ook op andere wijze inzicht en transparantie gegeven over de wijze waarop een aanwijzingsbesluit tot stand komt. Als voorbeeld kan worden gewezen op de **beleidsregels aanwijzing vergunningplichtige gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige gebouwen ter uitvoering van artikel 2.40 APV Schiedam** (bijlage 4).

Onderstaand volgen enkele voorbeelden van aangewezen branches waarvoor vervolgens een vergunningplicht van kracht is geworden of zal worden.

1) Autoverhuur

Om wildgroei en malafide praktijken rondom de autoverhuurbranche aan te pakken zijn in verschillende gemeenten vergunningstelsels volgens hun APV’s geïntroduceerd en vervolgens geactiveerd via een separaat aanwijzingsbesluit. In Rotterdam en Schiedam zijn, met gebruikmaking van deze aanwijzing, op grond van **artikel 2.36 APV Rotterdam resp. artikel 2.40 APV Schiedam**, maatregelen genomen om te komen tot herstel op het bedrijventerrein Spaanse Polder (gelegen op de grens tussen Rotterdam en Schiedam). Dit gebeurde overigens ook in combinatie met andere maatregelen (bijv. erfpacht, bestemmingsplan e.d.). Ook de gemeente Tilburg heeft in het verleden een aanwijzingsbesluit genomen, op grond van **artikel 53a, tweede lid, van de APV Tilburg**. Dit artikellid luidt:

“De burgemeester kan gebouwen en bedrijfsmatige activiteiten aanwijzen waarop het verbod uit het derde lid van toepassing is. Een gebouw wordt uitsluitend aangewezen als in of rondom dat gebouw de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat. Een aanwijzing van een gebouw kan zich tot een of meer bedrijfsmatige activiteiten beperken. Een bedrijfsmatige activiteit wordt uitsluitend aangewezen als de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid door de bedrijfsmatige activiteit onder druk staat.”²⁸

In het aanwijzingsbesluit werd door de burgemeester bepaald dat de autoverhuurbranche in de (gehele) gemeente Tilburg vergunningplichtig zou worden, gelet op de belangen die artikel 53a APV Tilburg beoogt te beschermen. Het aan-

wijzingsbesluit is bij deze handreiking gevoegd (bijlage 5).²⁹ Op de eraan ten grondslag liggende bestuurlijke rapportage is in hoofdstuk 2 reeds ingegaan. Eén van de bedrijven in Tilburg weigerde een vergunning aan te vragen en had wel haar bedrijfsvoering voortgezet. Tegen de door de burgemeester vervolgens opgelegde last onder dwangsom (vanwege het voortduren van de overtreding, namelijk het exploiteren zonder vergunning) stelde het bedrijf beroep in bij de rechter. Dit beroep is door de bestuursrechter in Breda verworpen.³⁰ Artikel 53a APV Tilburg en het aanwijzingsbesluit werden rechtmatig geoordeeld. Van overschrijding van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid of sprake van strijdigheid met andere regelgeving – de Dienstenrichtlijn van de EU – was, aldus de bestuursrechter, geen sprake. Er is hoger beroep aangetekend. Dit loopt nog. Ook de Rotterdamse maatregel is inmiddels door de bestuursrechter in eerste aanleg getoetst.³¹

Het verschil tussen de Tilburgse en Rotterdamse aanpak is dat dat de vergunningplicht in Tilburg voor de hele stad is ingevoerd en in Rotterdam (overigens ook in Schiedam) alleen voor een bepaald deel, namelijk het industriegebied Spaanse Polder.³²

²⁶ Voor wie meer wil weten over de toepassingsmogelijkheden en systematiek van de wet Bibob: zie <https://www.justis.nl/producten/bibob/documenten/index.aspx>. Hier kunnen factsheets, brochures, handreikingen, formulieren, jaarverslagen en een overzicht van het bereik van de wet Bibob (in de vorm van een “staalkaart” met branches, ondernemingen en activiteiten die onder de werking van deze wet vallen) worden geraadpleegd.

²⁷ De volledige tekst van de APV Rotterdam met toelichting kan worden gevonden via <https://rotterdambis.notubiz.nl/document/6049735/4/Algemene%20Plaatselijke%20Verordening%20Rotterdam%202012%20na%20wijziging%2010>

²⁸ Artikel 53a APV Tilburg is overigens op dezelfde wijze geredigeerd als artikel 2:36 APV Rotterdam.

²⁹ Het besluit is ook te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-47781.html>

³⁰ Uitspraak bestuursrechter Breda 10 juli 2019, zaaknummers BRE 18/5809 GEMWET, 19/936 GEMWET en 19/1648 GEMWET. Zie <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBZWB:2019:3179>

³¹ Rechtbank Rotterdam 2 september 2019, ECLI:NL:RBOT:2019:7491.

³² Jules de Kort beschrijft in (paragraaf 4 van) zijn preadvies deze vergunningplicht uitvoeriger.



Rien van der Steenoven

Is je APV niet op orde, sta je met 1-0 achter

Rotterdam en Schiedam treden gezamenlijk op tegen ondermijnende activiteiten op de bedrijventerreinen Spaanse Polder en 's-Gravelandsepolder. Hun aanpak is er een van dóen. Korte lijnen, direct contact met bevoegde personen, snel stappen zetten. Het zijn enkele van de voorwaarden voor het succes.

‘De handhavingmachine draait hier op volle toeren, maar daarvoor moet wel eerst de APV op orde zijn’, benadrukken Rien van der Steenoven, stadsmarinier gemeente Rotterdam en Rens de Ron, procesmanager ondermijning gemeente Schiedam.

Verstoord klimaat

Bedrijventerrein Spaanse Polder/'s-Gravelandsepolder is het grootste droge bedrijventerrein van

Europa. Rien van der Steenoven: ‘Wat opviel, was dat de autoverhuurbranche zeer fluide is in het gebied. Er vonden wekelijks mutaties plaats, zichtbaar onder andere via de Kamer van Koophandel of vanuit eigen waarnemingen. We telden uiteindelijk 36 autoverhuurbedrijven in een industriegebied zonder toeristen!’ Er werden auto's aangetroffen met ingebouwde ruimtes voor onder meer drugstransport; klanten bleken vaak al bekend bij politie. Na grondige analyse werd er besloten tot

“Gebruik je APV keihard om malafide praktijken te weren, maar zet er wel bonafide bedrijven voor in de plaats.”

een doeltreffende aanpak met als doel het malafide ondernemersklimaat tegen te gaan.

APV op orde

Rotterdam en Schiedam zetten maximaal in op aanpak van de autoverhuurbranche. Ten behoeve van een gezamenlijk handhavingsbeleid namen beide gemeenten in hun APV een vergunningstelsel op met separaat aanwijzingsbesluit. ‘Het ondermijningsproof maken van je APV ziet echter niet alleen op die vergunningplicht’, zegt Rens de Ron, ‘maar bijvoorbeeld ook op het sluiten van voor publiek openstaande lokalen. Daarnaast zetten wij ook bestemmingsplannen en erfpachtregelingen in.’

Samenwerking

Niet alleen de regelgeving is gesynchroniseerd, ook de uitvoering gebeurt grotendeels gezamen-

lijk. ‘Samenwerking moet in het DNA van de hele organisatie zitten’, zegt Van der Steenoven. ‘Alle partijen moeten informatie kunnen uitwisselen, maar de huidige privacybescherming bemoeilijkt dit. Dit gebied is benoemd tot handavingsknel-punt van het RIEC, dat scheelt enorm, maar zelfs dan moet je nog alert zijn op welke route je kiest.’

Breed gedragen

Over een aanstaande vergunningplicht moet helder gecommuniceerd worden en het moet breed gedeeld in de maatschappelijke discussie, hier door twee burgemeesters. De Ron: ‘Maar betrek vooral ook je gemeenteraad in het proces. Wij namen hen op safari in de polder, per bus door het gebied om de noodzaak in de praktijk echt te kunnen zien. Natuurlijk hou je altijd discussie in de raad, maar dat is politiek ook gezond.’

Succes

Er is nog ‘een wereld te winnen’, maar de Rotterdam-Schiedamse aanpak wordt inmiddels beschouwd als succes. Zo’n vijftien bedrijven kregen een vergunning, acht haakten op voorhand af. Maar bovenal is er contact met de welwillende ondernemers.

Van der Steenoven: ‘Gebruik je APV keihard om malafide praktijken te weren, maar zet er wel bonafide bedrijven voor in de plaats. Ga niet alleen bedrijven sluiten, zoals wij in het begin, want overal dichtgetimmerde deuren is niet goed voor je terrein.’

‘Zorg daarnaast voor voldoende capaciteit, mensen met kwaliteit die voldoende gesupport, opgeleid en toegerust zijn. De APV is je gereedschapskoffer - en die moet goed gevuld zijn - maar minstens zo belangrijk is wie ‘m vasthoudt en wat er verder nog in zit.’

2) Glazenwassers

Op dezelfde wijze als de hiervoor genoemde gemeenten heeft ook de gemeente Zaanstad een bepaling in de APV toegevoegd.³³ Ter uitvoering van **artikel 2.40b APV Zaanstad** (redactioneel vergelijkbaar met eerder genoemde bepalingen) zal, naar verwachting, dit (voor)jaar door de burgemeester een aanwijzingsbesluit worden genomen om de glazenwassersbedrijven vergunningplichtig te maken. De gemeente Zaanstad kent enkele honderden van deze bedrijven en die opereren niet alleen in Zaanstad zelf. Zij hebben een veel groter werkgebied en opereren ook in andere delen van Nederland.³⁴

De glazenwassersbranche in Zaanstad heeft zich dusdanig ontwikkeld dat het gevaar in zich draagt voor ondermijnende criminaliteit, bijvoorbeeld door met zwart geld wijk “op te kopen”, gemaakte omzet niet op te geven, ongeregistreerd te werken, arbeidsuitbuiting toe te passen of uitkerings- en woonfraude te plegen. Met het voorschrijven van een vergunning voor de glazenwassersbedrijven in Zaanstad wordt getracht hierop meer grip te krijgen en deze uitwassen, ook als die zich afspelen in andere steden, in te dammen. De bedrijven hebben hun vestiging in Zaanstad en dat geeft die gemeente mogelijkheden om op te treden. Ook met het oog op voorkomen van een waterbedeefte is deze aanpak voor andere gemeenten in Nederland een voorbeeld. Het (concept)aanwijzingsbesluit is als bijlage bijgevoegd (bijlage 6).

► Het startsein voor een landelijke aanpak

Glazenwassers die met geweld en bedreiging wijk innemen, komen vooral uit Zaandam. Om meer controle op ondermijnende branches te krijgen, voerde de gemeente Zaanstad vorig jaar een vergunningsplicht in de APV in. Voor de glazenwassersbranche wordt deze binnenkort van kracht.

Tanni Sanichar is regisseur ondermijning Zaanstad en samen met Emmy Leegwater, beleidsadviseur openbare orde en veiligheid, verantwoordelijk voor de invoering van het vergunningstelsel. ‘Dit is het aanjaagwiel’, zegt Sanichar. ‘Alle raderen treden straks in werking voor een integrale aanpak met bijvoorbeeld politie, Belastingdienst en ISZW.’

Een vuist tegen malafide praktijken

In de gemeente Zaanstad staan bijna tweehonderd glazenwassersbedrijven ingeschreven. Sanichar: ‘Zaanstad heeft veel goede glazenwassersbedrijven, maar de rotte appels moeten eruit.’ Dit deel van de branche wordt regelmatig in verband gebracht met overtredingen van de Opiumwet of de Wet wapens en munitie. Er is sprake van fiscale misstanden, vechtpartijen en oneerlijke concurrentie. Zaken die de openbare orde en veiligheid of een gezond woon- en leefklimaat onder druk zetten.

Zaanstad wil een vuist maken tegen deze malafide praktijken. Er speelt inmiddels ook het grotere probleem van arbeidsuitbuiting, dat zich al lang niet meer beperkt tot de

glazenwassersbranche. Duizenden veelal illegaal gehuisveste arbeidsmigranten zorgen voor problemen in enkele kwetsbare woonwijken. Daar leidt overbewoning tot bergen afval die de gemeente maar moeilijk weggewerkt krijgt. Ongeregistreerde en onverzekerde auto’s verhogen de parkeerdruk. Vaak staan kinderen van deze arbeidsmigranten niet ingeschreven en gaan ze niet naar school. Lonen worden soms direct ‘verrekend’ en daarbij kan er sprake zijn van geestelijke onderdrukking en in sommige gevallen zelfs seksuele uitbuiting.

Aandachtspunten

De burgemeester kan een branche, gebied of gebouw aanwijzen waarbinnen ondernemers een vergunning nodig hebben. De gemeente kan daarbij de Wet Bibob toepassen. Met het aanwijsbesluit is ook een capaciteitsvraag gesteld. ‘Die tweehonderd vergunningen moeten straks wel verstrekt, getoetst én gehandhaafd worden. Daarnaast hou je rekening met extra juridische inzet voor wanneer er bedrijven bezwaar maken’, aldus Leegwater.

College en gemeenteraad moeten aan boord zijn. Sanichar: ‘Het is belangrijk om de gemeenteraad goed mee te nemen. We moeten lef tonen om verantwoording af te leggen en vragen te beantwoorden.’

Bewustwording

‘Om de rotte appels eruit te kunnen halen is bewustwording nodig, ook in de maatschappij’,

benadrukt Sanichar. ‘Het is best apart dat je een vreemde toestemming geeft om op de bovenste verdieping van je huis naar binnen te kijken, enkel vanwege een ladder en een emmer sop. En daarna betaal je hem zwart.’

Om de arbeidsuitbuiting te doen ophouden, moeten alle radertjes in elkaar grijpen. ‘We kunnen straks repressief optreden vanuit alle hoeken, maar we moeten zeker ook aan de sociale kant handelen. Met hulp van slachtofferadvocaten een uitweg bieden. Want dit schuurt afschuwelijk dicht tegen mensenhandel aan.’

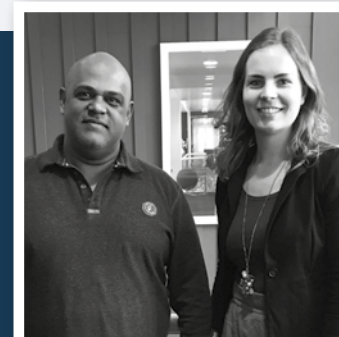
Modelgemeente

De voorbereiding van het APV-artikel vergde veel tijd door de complexiteit; het raakt aan diverse onderwerpen. Sanichar: ‘Je moet als beleidsafdeling voortdurend alert zijn. Waar gaat het fout? Wat hebben we nodig om het aan te kunnen pakken? De APV biedt veel mogelijkheden, maar het is belangrijk dat je daar kritisch naar blijft kijken en dat je ‘m blijft aanpassen!’

Sanichar zou graag zien dat ook de vergunningplicht zich uitbreidt naar andere gemeenten. ‘Deze glazenwassers vormen een probleem overal in Nederland en ik zou dan ook graag in gesprek gaan met de VNG om te zien hoe we dit artikel als landelijk model kunnen opnemen. Dat wij vanuit Zaanstad zo het startsein geven voor een integrale, landelijke aanpak.’



“Het is toch ook best apart dat je een vreemde toestemming geeft om op de bovenste verdieping van je huis naar binnen te kijken.”



Tanni Sanichar (links) en Emmy Leegwater

³³ Afdeling 10a “Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat (artikel 2.40a t/m 2.40h). Voor het raadsvoorstel tot aanpassing van de APV zij verwezen naar https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/7533452/1/Raadsvoorstel_en_besluitnota_Verordening_2019-1_tot_wijziging_van_de_APV_Zaanstad_2013

³⁴ Zie bijvoorbeeld <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/213837/Malafide-Zaandamse-glazenwassers-nemen-wijk-in-Utrecht-over>

3) Spysshops

Ook de gemeente Amsterdam kent een APV-bepaling die een vergunningplicht mogelijk maakt voor ondermijningsgevoelige branches. **Artikel 2.16A APV Amsterdam**³⁵ luidt:

1. De burgemeester kan een gebied, straat of gebouw aanwijzen waarin het is verboden om zonder vergunning als bedoeld in artikel 3.64 bepaalde categorieën bedrijfsmatige activiteiten uit te oefenen die naar zijn oordeel de openbare orde verstoren, het woon- en leefklimaat aantasten of anderszins ondermijning veroorzaken.
2. Hij wijst in het besluit de activiteiten aan waarvoor de vergunningplicht geldt en geeft desgewenst aan welke specifieke voorwaarden aan de vergunningplicht worden verbonden.
3. De burgemeester kan de aanwijzing intrekken zodra deze bedrijfsmatige activiteiten naar zijn oordeel niet langer de openbare orde verstoren, het woon- en leefklimaat aantasten of anderszins ondermijning veroorzaken.”

In september 2019 heeft de burgemeester van Amsterdam op basis van artikel 2.16A van de APV een aanwijzingsbesluit uitgevaardigd, op basis waarvan een vergunningplicht is ingesteld voor zogenaamde spysshops.³⁶ Een ‘spysshop’ is een voor publiek toegankelijke besloten ruimte waar als bedrijfsactiviteit hoofdzakelijk producten te koop of te huur worden aangeboden of worden verkocht, verhuurd dan wel (af)geleverd die geschikt zijn om iemand te bespioneren dan wel producten die geschikt zijn om te voorkomen dat iemand wordt bespioneerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om (verstopte) camera’s, af luister apparatuur, minizenders en ontvangers, (auto)volgsystemen, anti-af luister apparatuur, nachtzichtapparatuur waaronder warmtebeeld-camera’s en (undercover) videobewakingsapparatuur. De politie merkt dat dit aanbod veel criminele klanten aantrekt.

³⁵ De APV Amsterdam is te raadplegen via https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/CVDR72510/CVDR72510_32.html

³⁶ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-224376.html>

► Spysshops in Amsterdam op de radar

Spysshops verkopen spionagemateriaal zoals camera’s en af luister apparatuur, producten die essentieel zijn voor zware criminaliteit. Om spysshops als branche vergunningplichtig te maken, nam de gemeente Amsterdam daartoe eind 2018 een bevoegdheid op in de APV.

In 2019 vaardigde de burgemeester het specifieke aanwijzingsbesluit uit. Op deze manier wil men beter toezicht in het leven roepen; bij vergunningaanvragen volgt onder andere een integriteitstoets op grond van de Wet Bibob. Twee strategisch bestuursadviseurs Amsterdamse aanpak ondermijning en een bestuurskundige bij de politie-eenheid Amsterdam lichten het traject toe dat voortvloeit uit de APV-aanpassing.

Openbare-orde sluitingen

In Amsterdam worden elke week panden gesloten in het belang van de openbare orde waarbij criminaliteit en criminele activiteiten een rol spelen. Te denken valt aan hennepplantages, schietpartijen, harddrugsvondsten etc. Ook garagebedrijven staan bij recherche op de radar, omdat er bij die bedrijven signalen zijn over de inbouw van verborgen ruimtes in auto’s of vanwege aangetroffen drugs in auto’s die met de garages kunnen worden geassocieerd.

In het verleden zijn ook spysshops gesloten in verband met illegale activiteiten, waaronder handel in wapens of jammers (verboden

stoorzenders). Groot in het nieuws kwam Spy City, een spysshop in het Westelijk Havengebied na een mislukte liquidatie op de bedrijfsleider. In augustus 2018 werd het pand op last van de burgemeester gesloten vanwege ernstige verstoring van de openbare orde.

Het aanwijzingsbesluit spysshops

De burgemeester heeft besloten de spysshops, als vergunningplichtig aan te wijzen, op basis van een bestuurlijke rapportage van de politie. Die rapportage legt een onmiskenbare link tussen verkochte goederen en daadwerkelijke zware delicten, zoals liquidaties. Hoewel de goederen zelf legaal zijn, worden ze veelal gekocht door criminele klanten. Spysshops waarborgen verder de anonimiteit van hun bezoekers door de acceptatie van grote bedragen contant geld. De branche faciliteert kortom ondermijnende criminaliteit en is tegelijkertijd kwetsbaar voor criminele invloeden.

Nadat het aanwijzingsbesluit spysshops in werking was getreden bleek er in Amsterdam nog slechts één spysshop gevestigd te zijn die onder de nieuwe vergunningplicht viel. Het overige deel was weg of door de burgemeester gesloten.

Nieuw instrument

Met het artikel in de APV heeft de gemeente een nieuw bestuurlijk instrument ter beschikking in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Een vergunning biedt een grondslag om

bepaalde voorschriften vast te stellen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, daarop toezicht te houden en (bij overtreding) handhavend op te treden. Het is daarmee een aanvulling op het opsporingswerk door politie en OM.

Analyse heeft inmiddels diverse kwetsbare branches of locaties in kaart gebracht. De samenwerkende partners richten zich eerst op de spysshops, maar men kijkt ook naar andere sectoren die in aanmerking kunnen komen voor een vergunningplicht.

Geen wondermiddel

Het is geen wondermiddel, daarover zijn de drie deskundigen het eens. Maar zowel politie als gemeente zijn blij met het nieuwe instrument. Wel pleiten zij nadrukkelijk voor de mogelijkheid om meer aanvullende voorschriften aan zo’n vergunning te kunnen verbinden: alléén pintransacties en een identificatieplicht voor de klant. Dit zou vanuit Den Haag moeten komen, want een gemeente mag dat niet eisen.

De ‘proef’ met de spysshops laat ook een extra inspanningsvraag zien: screenen, vergunnen en uiteraard handhaven. Want A zeggen is ook B doen. En dat kost inzet en capaciteit bij gemeente én politie. ‘De verwachting is overigens niet dat de crimineel nu ineens braaf wordt’, zegt een van de bestuursadviseurs. ‘Hooguit creatiever.’



Foto: politie

In Amsterdam worden elke week panden gesloten in het belang van de openbare orde waarbij criminaliteit en criminele activiteiten een rol spelen.

4.1b. Vergunningplicht in APV

In de vorige paragrafen werd ingegaan op regulering van ondermijningsgevoelige branches via een APV-bepaling (inclusief een vergunningplicht) die met een apart aanwijzingsbesluit van kracht wordt voor de gehele gemeente of voor delen daarvan en voor de alsdan nader omschreven bedrijfsmatige activiteiten/branche(s). Een aantal gemeenten heeft ook een specifieke branche aangewezen in de APV zelf en daar vervolgens regels voor opgesteld, waaronder een vergunningplicht. Die voorgeschreven vergunningplicht geldt dan uiteraard direct. Twee voorbeelden kunnen hier worden genoemd: kamerverhuur en bemiddelingsbedrijven resp. recreatieparken. Beide worden hierna toegelicht.

1. Verhuur van woningen (w.o. kamerverhuur en bemiddelingsbedrijven)

Sinds het najaar 2018 kent de gemeente Groningen op grond van de APV een vergunningstelsel voor kamerverhuur en bemiddelingsbedrijven.

Afdeling 11 van de APV Groningen bevat een vergunningstelsel ("verhuurdersvergunning") voor kamerverhuurbedrijven. **Afdeling 12 van de APV Groningen** bevat een vergunningplicht voor kamerbemiddelingsbedrijven.³⁷ De vergunning wordt afgegeven door de burgemeester. Daarbij toetst hij aan belangen die zijn gelegen in de sfeer van openbare orde, woon-, leef- en huurklimaat. In de toelichting wordt aangegeven dat de introductie van het vergunningstelsel is ingevoerd ter bestrijding c.q. voorkoming van misstanden, zoals huisjesmelkers, dubbele bemiddelingskosten, misbruik van contracten, discriminatie, uitsluiting van huurders door zwarte lijsten, misbruik van de kwetsbare positie van huurders in de vrije sector, ongewenst langdurige leegstand en ongewenst huurdersgedrag. De vergunning dient ertoe om bij de toegang tot de kamerverhuurmarkt een toets te verrichten op slecht levensgedrag of

Lees verder op pagina 37 ➤

³⁷ Te raadplegen via [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Groningen%20\(Gr\)/CVDR34818/CVDR34818_51.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Groningen%20(Gr)/CVDR34818/CVDR34818_51.html)

► Huisjesmelkerij is geen uniek Gronings probleem

Een knokploeg langs sturen, urineren op het tapijt of de hele huisraad bij het grofvuil. Groningse huisjesmelkers haalden er de landelijke televisie mee. Huisvesting voor een studentenbestand van 50.000 personen laat ruimte voor misstanden. Van excessief hoge huren tot fysieke bedreiging of intimidatie.

Om hieraan paal en perk te stellen kondigde de gemeenteraad vanaf 1 januari 2019 een nieuwe vergunningplicht af voor iedereen die in Groningen een pand verhuurt aan drie personen of meer.

Naar aanleiding van vele klachten over verhuurders, maar ook over politie die te weinig gehoor gaf aan aangiftes, vroeg de gemeenteraad om een oplossing. Overleg van een projectgroep met burgemeester en OM resulteerde in een vergunningstelsel dat als hoofdstuk aan de APV werd toegevoegd. Projectleider Iwan Hop was samen met Eisse Veldthuis, inspecteur/deskundige studentenhuusvesting, nauw betrokken bij de invoering.

Uitgangspunt

Tot 2019 werkte Groningen met omzettingsvergunningen (ook wel ont-trekkingsvergunningen) gebaseerd op de Huisvestingsverordening. Alle 5.300

verhuurders met een oude vergunning kregen de nieuwe automatisch toegewezen. Veldthuis: 'Iedereen begint in principe met een schone lei. Bij invoering van zo'n nieuw stelsel ben je geneigd de rotte appels met pek en veren de stad uit te jagen, maar dan ga je gelijk onderuit. Bovendien moet ook je woningvoorraad gewaarborgd zijn.'

'Sommige bad guys zijn snelle geldmakers met een grote bek, gewend om hun zin te krijgen. Anderen zijn gepokt en gemazeld in het vak, soms met een groot aantal panden. De geldstromen zijn vaak lastig te traceren. Doel is hoe dan ook dat straks iedere verhuurder zich aan de regels houdt en wangedrag direct wordt bestraft.' Daarvoor moet wel de aangiftebereidheid van studenten omhoog. Hier ligt nog een belangrijke taak voor de Groninger Studenten Bond (GSB), het juridisch loket en wellicht de inspectiedienst.

Haalbaarheid

Ophanging aan de kapstok van de APV kan alleen als er een openbare-ordehaakje aan zit, aldus Hop. Dat haakje vonden ze in het spectrum van algemene intimidatie en overlast. 'Prof. mr. dr. Michel Vols, hoogleraar openbare-orde-recht aan de Rijksuniversiteit Groningen, onderstreept de haalbaarheid hiervan, maar het wachten is toch vooral op de eerste casus.'

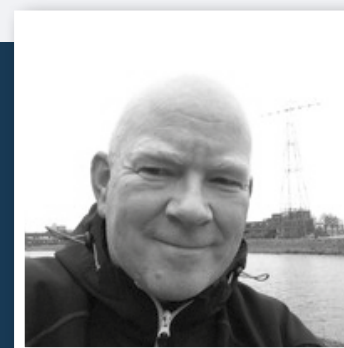
Enkele vastgoedeigenaren en woningstichtingen verwijten de gemeente met een kanon op een

mug te schieten. Hop snapt het wel. 'Maar met alleen Bibob-toetsing kom je er niet. Bovendien mist de omzettingsvergunning de intrekkingsgrond die we juist zo nodig hebben.'

Aanpakken

Een kleine veertig meldingen heeft het opgeleverd. Hangt de bepaling inderdaad als een zwaard van Damocles boven de verhuurdershoofden of is er te weinig publiciteit? 'Je kan mensen niet dwingen aangifte te doen', zegt Hop, 'maar jammer is het wel. Dat zwaard hangt daar goed, maar we willen ook graag een voorbeeld stellen. Al was het maar om te testen of het allemaal hout snijdt.'

Omdat het probleem niet uniek is voor Groningen, verwacht Veldthuis verdere uitwerking vanuit de landelijke wetgeving. 'Dat een omzettingsvergunning straks niet langer onbeperkt geldig is, maar gekoppeld aan het gedrag van een verhuurder. Dan is het landelijk ingebed en ben je klaar.' Om Binnenlandse Zaken hierin van munitie te voorzien draait er een landelijke pilot met behalve Groningen ook Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam.



Iwan Hop

in het verleden gebleken slecht verhuurder- of bemiddelaarschap. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Ook kan de vergunning worden ingetrokken. In het kader van de vergunningverlening kan ook de wet Bibob worden toegepast.

De gemeente Schiedam heeft een soortgelijke regeling opgenomen in **afdeling 10c van de APV** Schiedam. Dit onderdeel is in mei 2019 in de APV opgenomen. In tegenstelling tot de APV Groningen is de toepassing van de in de APV voorgescreven vergunningplicht afhankelijk gemaakt van een apart besluit van het college van B&W. Als daartoe aanleiding is, kunnen B&W de betreffende afdeling van toepassing verklaren op delen van de stad (wijken, buurten, straten) of op (bepaalde) verhuurders of bemiddelingsbedrijven. De gemeente is voornemens dit (voor)jaar hieraan uitvoering te geven en dus een dergelijk aanwijzingsbesluit te nemen. De genoemde afdeling 10c van de APV en toelichting zijn als bijlage bijgevoegd (bijlage 7.)

2. Recreatieparken

Op 24 mei 2018 heeft de gemeenteraad van Zundert besloten om de **APV Zundert** uit te breiden met een aparte **afdeling 10B Toezicht op campings en recreatieparken**. Volgens de artikelen 2:40j tot en met 2:40 q van deze afdeling is een vergunningplicht voorgeschreven voor het exploiteren van een camping of recreatiepark. De vergunning moet worden aangevraagd bij de burgemeester die deze vergunning in bepaalde gevallen kan weigeren, hieraan voorschriften kan verbinden of kan intrekken. Ook kan in bepaalde omschreven situaties de sluiting van een camping of recreatiepark worden bevolen. De problematiek van Fort Oranje was mede de aanleiding om in de APV voor deze branche specifieke bepalingen op te nemen. De betreffende APV-artikelen en toelichting zijn bijgevoegd (bijlage 8).

► Niet weggijken, maar aanpakken

Met de ontruiming van Camping Fort Oranje in 2017 kwam de gemeente Zundert landelijk negatief in het nieuws. Het zorgde voor versnelde aandacht en ondersteuning om de specifieke problematiek over de hele linie aan te pakken. Wie nu in Zundert een camping of recreatiepark heeft of wil beginnen, moet een exploitatievergunning hebben.

Rina den Ouden is programmamanager Veiligheid gemeente Zundert. 'Sinds in 2008 de Kampeerwet werd afgeschaft zijn er nauwelijks nog wettelijke instrumenten om de recreatiebranche te reguleren. Terwijl we in het kader van ondermijnende criminaliteit alles kunnen gebruiken om aan de voorkant de zaken al aan te pakken.'

Criminele activiteiten

'Op Fort Oranje speelden problemen op het gebied van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde', zegt Den Ouden. 'Zevenhonderd caravans in veelal erbarmelijke staat, illegale prostitutie, criminele dominantie en kinderen die je ver onder de levensstandaard ziet opgroeien.'

Een deel van de parken is verouderd, waardoor alternatieve verdienmodellen de kop opsteken. 'Op Fort Oranje en Parc Patersven waren hele grote aantallen arbeidsmigranten gehuisvest. Twaalf tot veertien Oost-Europeanen in één huisje, het bed nog warm van de een als de ander

erin gaat.' In 2017 werd Fort Oranje gesloten op basis van een zorgvuldig opgebouwd bestuursdossier.

Grip en zicht

Met de afdeling 10B Toezicht op recreatieparken heeft Zundert sinds voorjaar 2018 een exploitatiestelsel in de APV voor de gehele recreatiebranche. Den Ouden: 'Hiermee hebben we het instrumentarium in handen om de Bibob-procedure toe te passen, te toetsen in het kader van de volksgezondheid of om een camping of park te sluiten. Het levert grip en meer zicht en het is bovendien een extra barrière.'

Gezamenlijk traject

'Een fenomeen als dit roept vragen op vanuit de raad; iedereen wil zoiets aanpakken. In dit traject was de burgemeester de voortrekker, het college ging akkoord en de raad kondigde het af. Zonder discussie.'

Discussie was er wel over economische belangen. 'Maar er is altijd de afweging tussen ruimtelijke, economische, sociaal-maatschappelijke en veiligheidsaspecten', verklaart Den Ouden. 'Wat mij betreft hoort veiligheid in de basis van de piramide van Maslow, anders zal je ook nooit een veilig ondernemersklimaat kunnen bieden.'

Kritische vragen

Van de vergunning gaat zowel een proactieve als

preventieve werking uit. 'Je laat zien wat je niet tolereert en dat je als bestuurders je verantwoordelijkheid neemt. Maar ook dat we toetsen.'

De bestaande recreatieparken moesten ook mee in de vergunningplicht en vanuit die hoek kwamen kritische vragen. Den Ouden: 'Het duurt helaas lang voordat alles gerealiseerd en geëffectueerd is; daardoor ben je echter wel in gesprek met je ondernemers, wat op zichzelf ook weer winst is.'

Effect

Dossier Fort Oranje heeft een lange juridische nasleep, maar de negatieve ontwikkelingen hebben ook een positieve weerslag gekregen. In nauwe samenwerking met RIEC en politie worden nu gerichte controles uitgevoerd. Toezichthouders en zorginstellingen hebben toegang tot de parken. En in de voorzieningen voor arbeidsmigranten zijn positieve ontwikkelingen zichtbaar.

'Dankzij uitvergroting van de problematiek die in Zundert plaatsvond, is er ook een landelijke actie-agenda opgesteld, waar veel andere Nederlandse gemeenten hun voordeel mee kunnen doen. Met je APV heb je een instrument in handen om daadwerkelijk in te grijpen. Doe dat dan ook.'



"Wat mij betreft hoort veiligheid in de basis van de piramide van Maslow".



Rina den Ouden

4.2 Sluiting van voor het publiek toegankelijke gebouwen

Veel gemeenten kennen een bepaling op grond waarvan de burgemeester de bevoegdheid heeft om in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of als er naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden, de gehele of gedeeltelijke sluiting te bevelen van een voor het publiek toegankelijk gebouw (niet zijnde een horeca-inrichting of seksinrichting) of een bij dat gebouw behorend erf. Als voorbeeld kan dienen **artikel 2.10 van de APV Amsterdam**, luidende:

1. De burgemeester kan de sluiting bevelen van een voor publiek toegankelijk gebouw, inrichting of ruimte als daar:
 - a. is gehandeld in strijd met artikel 1 van de Wet op de kansspelen;
 - b. door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard of verborgen zijn dan wel zijn verworven of overgedragen;
 - c. discriminatie heeft plaatsgevonden op grond van ras, geslacht, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook;
 - d. wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning of verlof is verleend of
 - e. zich andere feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van het gebouw, de inrichting of de ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde.
2. De burgemeester trekt het sluitingsbevel in als naar zijn oordeel de in het eerste lid genoemde belangen voortzetting van de sluiting niet langer vereisen.
3. De burgemeester draagt zorg voor het aanbrengen van het bevel tot sluiting bij de toegang van het gebouw, de inrichting of de ruimte, of in de directe nabijheid daarvan.
4. De rechthebbende laat toe dat een afschrift van het sluitingsbevel wordt aangebracht.

5. Het is verboden een gebouw, inrichting of ruimte te betreden waarvan de sluiting is bevolen.
6. Het is de rechthebbende verboden zonder toestemming van de burgemeester bezoekers toe te laten of zelf het gebouw, de inrichting of de ruimte te betreden.
7. Het derde, vierde, vijfde en zesde lid zijn van overeenkomstige toepassing als de burgemeester krachtens artikel 174a van de Gemeentewet of artikel 13b van de Opiumwet heeft besloten tot sluiting van een woning, een lokaal of een bij de woning of dat lokaal behorend erf.

Ook andere gemeenten hebben vergelijkbare bepalingen. Bijvoorbeeld de gemeenten Rotterdam, Leeuwarden, Groningen, Den Haag, Maas-tricht, Tilburg, Utrecht en Zaanstad. In de aanpak van ondermijning kan deze sluitingsbevoegdheid betekenisvol zijn.

Een aansprekend voorbeeld is de sluiting van een garage door de burgemeester van Amsterdam (op grond van bovengenoemd artikel). Volgens de burgemeester kon, op basis van politierapportage, de eigenaar en het garagebedrijf in verband worden gebracht met het aanbrengen van verborgen ruimten in voertuigen (die naar het buitenland worden geëxporteerd) en de handel van verdovende middelen in die voertuigen. Verder waren in het garagebedrijf personen waargenomen met diverse antecedenten, waaronder drugshandel en vuurwapenbezit. Het garagebedrijf had voorts, volgens de burgemeester, een faciliterende rol in de drugshandel. Het gaat hier volgens de burgemeester om ondermijnende activiteiten waartegen hard moet worden opgetreden. De daarop volgende sluiting op grond van artikel 2.10 van de APV Amsterdam kon naar het oordeel van (voorzieningen)rechter in stand blijven.³⁸ Een ander voorbeeld - een sluiting van een winkel wegens witwassen en underground banking - speelde zich af in Rotterdam. Op grond van artikel 2.35 APV Rotterdam werd de sluiting bevolen

voor de duur van drie maanden omdat aanne-melijk werd geacht dat vanuit de winkel door de exploitant ernstige strafbare feiten zijn gepleegd die een bedreiging vormden voor de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de omgeving. De sluiting was ook gericht op het ongedaan maken en voorkomen van overtredingen van het wetboek van Strafrecht (witwassen) en van de wet op het financieel toezicht (uitoefenen van een bankbedrijf zonder vergunning). Ook deze sluiting bleef bij de bestuursrechter in stand.³⁹

4.3 Verboden

Verzameling van personen in verband met drugs c.a.

Veel gemeenten kennen, ter bestrijding van overlast, bepalingen ter zake van verzameling van personen in verband met gebruik of handel in hard drugs of heling en bepalingen waarin het instrument van de verblijfsontzegging is veran-kerd. Deze kunnen vanzelfsprekend ook worden toegepast in de aanpak van ondermijning. Als voorbeeld mogen dienen de **artikelen 2:74B en 2:74C van de APV Den Haag**:

Artikel 2:74B. Verzameling van personen in verband met harddrugs of heling

1. Het is verboden op of aan wegen die door de burgemeester zijn aangewezen omdat de openbare orde dit in verband met het openlijk gebruik van of de handel in harddrugs dan heling naar zijn oordeel noodzakelijk maakt, deel te nemen aan een verzameling van meer dan 4 personen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de verzameling verband houdt met het gebruik van of de handel in harddrugs dan wel heling.
2. De aanwijzing van wegen, zoals bedoeld in het eerste lid wordt gegeven voor ten hoogste zes maanden, welke termijn telkenmale kan worden verlengd.
3. Degene die zich bevindt in een verzameling als in het eerste lid bedoeld is verplicht op een daartoe strekkend bevel van een ambtenaar van politie

direct zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.

Artikel 2:74C. Verblijfsontzeggingen in verband met harddrugs

1. Degene die in een gebied, dat door de burgemeester is aangewezen (Zie bijgevoegd besluit), omdat naar zijn oordeel de openbare orde in dat gebied ernstig is verstoord door de aanwezigheid van verslaafden en/of handelaren in harddrugs, zich gedraagt in strijd met:
 - a. de artikelen 2:1, 2:49, en 2:79 voor zover de ge-dragingen in verband staan met harddrugs
 - b. artikel 2:74 (handel en gebruik verdovende mid-delen)
 - c. artikel 2:74B. (verzameling personen i.v.m. hard-drugs of heling)
 - d. artikel 3:16 (tippelverbod)
 - e. artikel 2:48 (alcohol- en softdrugsverbod)is verplicht zich terstond uit dat gebied te verwijderen en zich daar gedurende een tijdvak van vierentwintig uur niet te bevinden, nadat de burgemeester hem een daartoe strekkend bevel heeft gegeven.
2. Degene die messen of andere voorwerpen, die als wapen kunnen worden gebruikt zoals verboden in de Wet wapens en munitie, openlijk voorhanden heeft, is verplicht zich terstond uit een door de bur-gemeester aangewezen gebied, als bedoeld in het eerste lid, te verwijderen en zich daar gedurende een tijdvak van vierentwintig uur niet te bevinden nadat de burgemeester hem een daartoe strekkend bevel heeft gegeven.
3. Degene die in een door de burgemeester aangewe-zen gebied, als bedoeld in het eerste lid in een aan-eengesloten periode van ten hoogste zes maanden ten minste drie ordeverstoring gedragingen heeft begaan, is verplicht zich terstond uit dat gebied te verwijderen en zich daar gedurende een tijdvak van 1 maand niet te bevinden nadat de burgemeester hem een daartoe strekkend bevel heeft gegeven.
4. Degene die in een door de burgemeester aangewezen gebied, als bedoeld in het eerste lid

³⁸ Zie rechtspraak.nl; ECLI:NL:RBAMS:2018:79.

³⁹ Zie rechtspraak.nl; ECLI:NL:RVS:2017:3148.

overeenkomstig het derde lid een bevel van de burgemeester heeft gekregen zich te verwijderen uit dat gebied en die in een aaneengesloten periode van ten hoogste één jaar weer een ordeverstoring gedraging heeft begaan, is verplicht zich terstond uit dat gebied te verwijderen en zich daar gedurende een tijdvak van 2 maanden niet te bevinden nadat de burgemeester hem een daartoe strekkend bevel heeft gegeven.

5. Degene die in een door de burgemeester aangewezen gebied, als bedoeld in het eerste lid overeenkomstig het vierde lid een bevel van de burgemeester heeft gekregen zich te verwijderen uit dat gebied en die in een aaneengesloten periode van ten hoogste één jaar weer een ordeverstoring gedraging heeft begaan, is verplicht zich terstond uit dat gebied te verwijderen en zich daar gedurende een tijdvak van 3 maanden niet te bevinden nadat de burgemeester hem een daartoe strekkend bevel heeft gegeven.
6. Onder ordeverstoring gedragingen als bedoeld in het derde, vierde en vijfde lid worden verstaan de gedragingen als bedoeld in het eerste en tweede lid, alsmede het niet voldoen aan een opgelegd verwijderingsbevel, geweldsdelicten en diefstallen uit auto's op of aan de weg, voor zover een verband bestaat tussen het delict en harddrugs.

Veel andere gemeenten kennen dergelijke bepalingen ook.

► Zo veel mogelijk barrières opwerpen om verboden clubs te weren

Broeinesten van individuele misdaad en georganiseerde criminaliteit worden ze wel genoemd. Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) lijken een dekmantel te zijn voor ondermijnen de criminaliteit en in 2012 maakte het ministerie van Justitie en Veiligheid de aanpak ervan tot een speerpunt van zijn beleid.

In Oost-Nederland vestigde zich de verboden motorclub Satudarah. Voor de gemeente Enschede aanleiding om in de APV een verbodsbepaling op te nemen gericht tegen het vertoon van de uiterlijke kenmerken van zo'n club. Het verbod blijkt in de praktijk zeer effectief.

Niet in de laatste plaats omdat een aantal van deze clubs, of tenminste leden van deze clubs, in verband zijn gebracht met ernstige, gewelddadige en/of georganiseerde vormen van crimineel gedrag (Boerman e.a., 2012; Fijnaut & Bovenkerk, 1996; Spapens, 2012). In 2012 maakte het ministerie van Justitie en Veiligheid de aanpak van criminele outlawmotorclubs tot een speerpunt van zijn beleid.

In Enschede waren de motorclubleden van Satudarah met hun kenmerkende hesjes (clubkleding) prominent aanwezig in het publieke domein. In de horeca, bij evenementen en ook duidelijk zichtbaar op de

tribune van FC Twente. Het OMG-clubhuis, gevestigd in het hart van de gemeente, had bovendien een aanzuigende werking op chapters uit de rest van het land. De lokale horeca ondervond er last van, maar was tegelijkertijd terughoudend in het weren van clubleden. Begrijpelijk, vindt Paul Wesseloo, programmamanager Veiligheid Enschede. 'Wanneer een groep van tachtig man in die hesjes voor je staat, is dat ontzettend intimiderend.'

Aanpak

In de pas lopend met de groeiende behoefte vanuit het ministerie om als één overheid op te treden, pakte de toenmalige burgemeester van Enschede de situatie lokaal aan. Naast een grote inval in 2012 onder leiding van justitie in het kader van een strafrechtelijk onderzoek werd het clubhuis van de OMG gesloten op grond van het bestemmingsplan.

Landelijk zijn de OMG's inmiddels verboden, maar dit verbod is nog niet onherroepelijk. Wesseloo: 'Het moet de hele rechtsgang nog door, terwijl er hier nu behoefte is aan heldere regelgeving.' In goed overleg met de lokale gezagsdriehoek en externe juristen werden er in 2018 daarom twee artikelen in de APV opgenomen. Met daarin het verbod om met uiterlijke kenmerken van een verboden organisatie aanwezig te zijn op (1) een evenement of (2) in het publieke domein. 'Geldend voor Satudarah én alle aan de club gelieerde onderdelen of nieuwe verschijningsvormen.'

Effect

Vanaf het moment dat het lokale verbod in de volle breedte werd gecommuniceerd, zijn er geen personen met bedoelde uiterlijke kenmerken meer in het publieke domein van de gemeente waargenomen. Daardoor is de verordening in de praktijk niet getoetst. Daarentegen is er vooraf buitengewoon veel overleg geweest met de landsadvocaat en is zijn visie en denkwijze volop gecheckt.

Discussie

'Er woedt een verhitte discussie over de juridische houdbaarheid van zo'n verbod', weet Wesseloo. 'Daarbij ligt de focus mijns inziens op de problematiek rondom het grondrecht van verenigen en vergaderen. Maar wij buigen ons er niet over of een OMG als vereniging mag bestaan of niet. Ons gaat het om het effect dat een door een rechter verboden motorclub heeft op onze openbare orde en het publieke domein.'

Zodra de Hoge Raad zich over het landelijke verbod definitief uitsprekt, vervallen de twee Enschedese verordeningen. 'Tot dan staan wij als lokale gezagsdriehoek volledig achter onze aanpak', zegt Wesseloo. 'Handhavers en horeca zijn ermee geholpen, alleen al om zich erachter te kunnen verschuilen. Als overheid zoek je een barrièremodel met zoveel mogelijk drempels. Dit is er zo een.'



"Wanneer een groep van tachtig man in die hesjes voor je staat, is dat ontzettend intimiderend".



Paul Wesseloo

► Bijlagen

Bijlage 1. Menukaart bestuurlijke aanpak/interventies (RIEC Den Haag/gemeente Leiden).	47
Bijlage 2. Bestuurlijke rapportage in aanpak ondermijning (voorbeeld Tilburg inzake autoverhuur).	53
Bijlage 3. Artikel 2:36 APV Rotterdam - Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat.	59
Bijlage 4. Beleidsregels aanwijzing vergunningplichtige gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige gebouwen ter uitvoering van artikel 2.40l APV Schiedam.	65
Bijlage 5. Aanwijzingsbesluit autoverhuur op grond van artikel 53a APV Tilburg.	69
Bijlage 6. Concept-aanwijzingsbesluit glazenwassersbranche op grond van artikel 2.40b APV Zaanstad.	71
Bijlage 7. Afdeling 10c APV Schiedam – Tegengaan uitbuiting en onevenredige benadeling van huurders.	75
Bijlage 8. Afdeling 10b APV Zundert – Toezicht op campings en recreatieparken.	78

Bijlage 1.

Menukaart bestuurlijke aanpak/interventies (RIEC Den Haag/gemeente Leiden)

 Menukaart bestuurlijke interventies ondermijning 	
De APV-verwijzingen in deze menukaart verwijzen naar de model-APV versie 'zomer 2019' van de VNG	
= Direct toepasbaar	= In ontwikkeling, nog niet toepasbaar
 VOORGERECHT (preventief)	2. Preventieve last onder dwangsom
 Ondermijning breed	Doel: voorkomen plegen overtreding. Wanneer: bij 'aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' dreiging gevaar voor overtreding voorschift vergunning of bepaling APV (zoals drugs dealen). Wie: gemeentebestuur. art. 5:7 Awb
1a. Eigen Bibob-onderzoek	3. Aanwijzen veiligheidsrisicogebied
Doel: inschatten mate gevaar vergunning, subsidie, ontheffing, aanbesteding of vastgoedtransactie wordt misbruikt voor illegale doeleinden. Wanneer: o.a. bij aanvraag vergunning, subsidie of ontheffing, het doen van een aanbesteding of het aangaan van een vastgoedtransactie (waaronder erfpachtrelatie), wijziging erfpachtcontract. Wie: Bibob-werkgroep (gemeente), politie, Landelijk Bureau Bibob. art. 9 en. 30 Wet Bibob	Doel: voorkomen overlast en handhaving openbare orde, preventief fouilleren op verboden wapens. Wanneer: (dreiging) verstoring openbare orde bepaald gebied door aanwezigheid wapens of drugs-overlast. Wie: burgemeester. art. 2:76 model-APV, art. 151b Gemeentewet, 174b Gemeentewet
1b. Bibob-advies vragen RIEC(-partners)	4. Informeel dwangmiddel (brief of gesprek)
Doel: inschatten mate gevaar vergunning, subsidie, ontheffing, aanbesteding of vastgoedtransactie wordt misbruikt voor illegale doeleinden. Wanneer: als aanvulling op eigen Bibob-onderzoek met bronnen van partners. Wie: Bibob-werkgroep (gemeente), RIEC-partners. Wet Bibob	Doel: voorkomen dat crimineel zich vestigt in gemeente of dat ondernemer (evenementen van) crimineel faciliteert. Wanneer: (vermoeden van) vestiging crimineel in gemeente of facilitering door ondernemer. Wie: burgemeester en politie(chef).
1c. Bibob-onderzoek door Landelijk Bureau Bibob (LBB)	5. Aanwijzingsbevoegdheid risicovolle bedrijven en gebieden door burgemeester
Doel: inschatten mate gevaar vergunning, subsidie, ontheffing, aanbesteding of vastgoedtransactie wordt misbruikt voor illegale doeleinden. Wanneer: o.a. bij aanvraag vergunning, subsidie of ontheffing, het doen van een aanbesteding of het aangaan van een vastgoedtransactie (waaronder erfpachtrelatie), wijziging erfpachtcontract, misdrijf ter verkrijging (valsheid in geschrifte/bedreiging/omkoping) en weigering beantwoorden vragen. Wie: Bibob-werkgroep, Landelijk Bureau Bibob. Wet Bibob	Doel: tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat; voorkomen vergunning wordt gebruikt voor illegale doeleinden. Wanneer: bij (risico op) onder druk komen te staan van leefbaarheid of openbare orde en veiligheid door bedrijfsmatige activiteit. Wie: burgemeester.
1d. Werkwijze Project IJgeld	6. Strategische communicatie (preventief)
Doel: voorkomen illegaal verkregen geld (via onderhandse leningen) wordt geïnvesteerd in gemeente. Wanneer: bij aanvraag exploitatievergunning toont ondernemer aan dat geïnvesteerde kapitaal op legale wijze verkregen is. Wie: gemeente, Belastingdienst, FIU, OM, ISZW. Project IJgeld, art. 4:5 Awb, Wet Bibob	Doel: ondermijner dwarszitten in netwerk en business, afschrikken andere ondermijners, bewustzijn creëren bij burgers en ondernemers. Wanneer: verdachte signalen rondom (rechts)persoon. Wie: gemeente, media, RIEC-partners.
	7. Actief toezicht op nachtregister (volgens APV)
	Doel: wegnemen anonimiteit ondermijners, vergemakkelijken opsporing of aanhouding gezochte personen. Wanneer: signalen mensenhandel/ illegale prostitutie rondom nachttinrichting, zoals hotel of vakantiepark Wie: boa's, politie art. 2:38 model-APV, art. 438 Wetboek van Strafrecht

8.	Pop-up bureau a la Spaanse Polder	Misbruik en fraude m.b.t. vastgoed
	Doel: aanwezigheid laten zien op bedrijventerrein, malafide bedrijven uit anonimiteit trekken, afschrikken, bonafide ondernemers steunen. Wanneer: bij malafide bedrijventerreinen, criminogene branches. Wie: boa's, wijkagent.	
9.	Oprichten lokaal integraal interventieteam	
	Doel: controleren op misstanden, versterken informatiepositie, handhaven openbare orde, opwerpen barrières ondermijning. Dit kan zowel op gemeentelijk niveau, als op regionaal niveau. Wanneer: signalen misstanden. Wie: gemeentebestuur, verschillende gemeentelijke diensten, boa's, politie, brandweer, Omgevingsdienst. APV, specifieke wetten	
10.	Oprichten Bestuurlijk Ondersteuningsteam (BOT)	
	Doel: ondersteunen van gemeenten in slagvaardige, integrale aanpak ondermijning. Wanneer: bij knelpunten op districtsniveau, op aanvraag beschikbaar. Wie: team van lokale ondersteuners	
11.	Controle Basis Registratie Personen (BRP)	
	Doel: versterken informatiepositie gemeente, aanpak vastgoedfraude. Wanneer: signalen leegstand of overbewoning, misbruik vastgoed. Wie: gemeente, Landelijke Aanpak Adresfraude (LAA), politie Wet Brp	
12.	Weigeren vergunning of subsidie	
	Doel: voorkomen vergunning of subsidie wordt gebruikt voor illegale doeleinden. Wanneer: bij vermoeden dat vergunning of subsidie misbruikt gaat worden (bijv. naar aanleiding van Bibob-onderzoek of politieke of justitiële gegevens). Wie: gemeentebestuur, gemeente, politie, justitie. art. 1:8 model-APV , art. 27 Drank- en horecawet , art. 2:20 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht , lokale horecabeleidsregels en subsidieverordeningen	
		Misbruik en fraude m.b.t. vastgoed
13.	Beperken toegang woningmarkt	
	Doel: voorkomen overlast aangewezen wooncomplexen, straten en gebieden. Wanneer: o.a. op basis van (eerder gepleegd) overlast gevend of crimineel gedrag. Wie: gemeenteraad. Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek 'Rotterdamwet', Huisvestingswet 2014	
14a.	Opstellen beleidsregels omtrent integriteit bij overeenkomsten	
	Doel: een integere overheid bij privaatrechtelijke overeenkomsten. Wanneer: bij aangaan privaatrechtelijke rechtshandelingen tussen gemeente en andere partij. Wie: gemeente. art. 160 lid 1 sub e en art. 171 Gemeentewet	
14b.	Screening/open bronnen onderzoek projectontwikkelaars	
	Doel: voorkomen vastgoedfraude. Wanneer: verdachte signalen rondom vastgoedontwikkelaar, bij bestaan van integriteitsrisico. Wie: gemeente.	
14c.	Opnemen integriteitsclausule bij privaatrechtelijke overeenkomsten	
	Doel: een integere overheid bij privaatrechtelijke overeenkomsten, de mogelijkheid voor de gemeente om een overeenkomst op te schorten of tussentijds te beëindigen. Wanneer: bij aangaan privaatrechtelijke rechtshandelingen tussen gemeente en andere partij. Wie: gemeente.	
15.	Knock and talk	
	Doel: versterken informatiepositie, aanwezigheid laten zien, malafide bedrijven uit anonimiteit trekken. Wanneer: nieuwe/onbekende bedrijven op bedrijventerreinen, criminogene branches. Wie: boa's, wijkagent, wijkregisseur.	
		Illegaal gokken
16.	Weigeren of voorwaarden stellen aan kansspelvergunning of klein kansspel	
	Doel: voorkomen vergunning (loterij) of klein kansspel (bingo) wordt gebruikt voor illegale doeleinden. Wanneer: indien (vermoeden) dat kansspel niet voldoet aan eisen Wet op kansspelen of Wwft. Wie: gemeentebestuur, politie, Kansspelautoriteit Wet op Kansspelen , Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	

TUSSENGERECHT (preventief/repressief)		22.	Communicatie als interventie
Ondermijning breed			Doel: ondermijner dwarszitten in netwerk en business, afschrikken andere ondermijners, bewustzijn creëren bij burgers en ondernemers. Wanneer: i.c.m. andere interventie. Wie: gemeente, media, RIEC-partners.
17.	Tussentijds Bibob-onderzoek	23.	Bestuurlijke boete / strafbeschikking
Doel: inschatten mate gevaar vergunning, subsidie, ontheffing, aanbesteding of vastgoedtransactie wordt misbruikt voor illegale doeleinden. Wanneer: bij signalen (zoals OM-tip) dat vergunning, subsidie of ontheffing misbruikt wordt. Wie: Bibob-werkgroep (gemeente), RIEC-partners. Wet Bibob		Doel: bestraffen overtreding. Wanneer: o.a. overtreding bepaling APV. Wie: gemeentebestuur. Titel 5.4 Awb en Wet OM Afdoening	
Misbruik en fraude m.b.t. vastgoed		Misbruik en fraude m.b.t. vastgoed	
18.	Tussentijds onderzoek naar levensgedrag vergunninghouders	24.	Intrekken of schorsen begunstigende beschikking
Doel: tegengaan vergunning wordt gebruikt voor illegale doeleinden. Wanneer: vermoeden misbruik vergunning of signalen over bepaalde (horeca) inrichtingen. Wie: burgemeester, politie, Justid. art. 8 Drank- en horecawet, Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999.		Doel: intrekken beschikking. Wanneer: overtreding voorwaarden beschikking, misbruik/geen gebruik beschikking, gewijzigde beleidsinzichten of veranderingen omstandigheden. Wie: gemeentebestuur. art. 1:6 model-APV, Drank- en horecawet, art. 5.19 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, lokale horecabeleidsregels en subsidieverordeningen.	
HOOFDGERECHT (repressief)			
Ondermijning breed		25.	Sluiting horeca-inrichting
19.	Last onder dwangsom / bestuursdwang	Doel: (tijdelijk) sluiten malafide horeca-inrichting. Wanneer: belang van de openbare orde; exploitatie zonder vergunning; bij geweldsincidenten; aanwezigheid/gebruik/handel hard/softdrugs; illegaal gokken. Wie: burgemeester, Kansspelautoriteit. art. 2:30 model-APV; Wet op Kansspelen, lokale horecabeleidsregels,	
Doel: herstellen onrechtmatige situatie. Wanneer: overtreding voorschrift vergunning of bepaling APV (waaronder drugs dealen). Wie: gemeentebestuur. art. 5:31 en 5:32 Awb, art. 125 Gemeentewet			
20.	Binnentreden woning	26.	Sluiting woning, niet voor publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf bij overlast
Doel: handhaven openbare orde, toepassen bestuursdwang, belang veiligheid en gezondheid personen. Wanneer: signalen misstanden, controle op inschrijving BRP. Wie: verschillende gemeentelijke diensten, politie, inspecties, brandweer, boa's, omgevingsdienst etc. Art. 6:3 model-APV; art. 5:27 Awb; art. 149a Gw; art. 2 Algemene wet op binnentreden		Doel: sluiting (particuliere) woning met overlast. Wanneer: (vrees dat) openbare orde wordt verstoord door gedraging in/rondom woning/lokaal/erf. Wie: burgemeester. art. 174a Gemeentewet 'Wet Victoria'	
21.	Opleggen gebiedsverbod/samenscholingsverbod/meldingsplicht	27.	Sluiting voor publiek toegankelijk gebouw/erf
Doel: tegengaan overlast individu of groep. Wanneer: (dreiging) verstoring openbare orde door individu of groep. Wie: burgemeester. art. 2:1 en 2:78 model-APV, art. 172a en b Gemeentewet		Doel: Wegnemen gevaar openbare orde en loop naar pand voor criminele activiteiten stoppen. Wanneer: bij gevaar verstoring openbare orde, veiligheid en gezondheid (zoals heling en handel in vuurwapens). Wie: burgemeester. art. 174 Gemeentewet	

28.	Sluitingsbevoegdheid op basis van APV	34.	Sluiting woning op basis van gevaar voor gezondheid, veiligheid of leefbaarheid
	Doel: voor publiek toegankelijke gebouwen, inrichtingen of ruimten sluiten om zo gevaar voor openbare orde weg te nemen. Wanneer: bij constateren illegaal gokken, heling, discriminatie, aantreffen wapens of feiten die anderszins gevaar opleveren voor de openbare orde. Wie: burgemeester. art. 2:34d APV		Doel: sluiten woning. Wanneer: bij bedreiging leefbaarheid of gevaar gezondheid of veiligheid door nalaten treffen voorzieningen (bijv. na integrale controle of bij aantreffen hennepplantage). Wie: gemeentebestuur. art. 17 Woningwet
29.	Beëindigen huurcontract vastgoed gemeente	35.	Sluiting growshop
	Doel: tegengaan vastgoedfraude, stoppen criminele loop naar gebouw. Wanneer: bij plaatsvinden criminele activiteiten in (verhuurd) vastgoed van gemeente. Wie: gemeente.		Doel: tegengaan facilitering drugscriminaliteit. Wanneer: bij aantreffen growshop. Wie: burgemeester. art. 174 Gemeentewet , art. 11a Opiumwet , (art. 13b Opiumwet indien ook drugs wordt aangetroffen)
30.	In beheer geven woning/gebouw/erf aan bijv. woningcorporatie	36.	Gedragsaanwijzing overlastgevers woning
	Doel: tegengaan (drugs gerelateerde) vastgoedfraude. Wanneer: bij sluiting woning obv art. 174a Gw (Wet Victoria), art. 174 Gw of art. 13b Opiumwet (Wet Damocles). Wie: gemeentebestuur. art. 13b Woningwet 'Wet Victor'		Doel: aanpak woonoverlast. Wanneer: omwonenden ernstig worden gehinderd door gedragingen in of vanuit woning. Wie: burgemeester. art. 2:79 lid 2 model-APV , art. 151d Gemeentewet
31.	Onteigenen pand	🏍️ Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)	
	Doel: handhaven openbare orde, aanpakken malafide huiseigenaren. Wanneer: o.a. uitvoeren/ handhaven toestand overeenkomstig met bouwplan; bedreiging leefbaarheid; overtreding art. 2 of 3 Opiumwet, wanneer art. 13b Woningwet niet voldoende is. Wie: gemeentebestuur. art. 77 Onteigeningswet	37.	Opleggen samenscholingsverbod OMG's
🏠🔪 Drugscriminaliteit en vastgoedfraude			Doel: aanpakken civielrechtelijk verboden OMG's. Wanneer: bij samenkomen 'in colors' van leden van één van de volgende clubs: Satudarah MC, No Surrender MC, Bandidos MC en Catervarius ('Broederschap'). Wie: burgemeester. art. 2:1 model-APV , art. 172 lid 3 Gemeentewet
32.	Sluiting coffeeshop	38.	Innemen 'colors' OMG-leden
	Doel: (tijdelijk) sluiten malafide coffeeshop. Wanneer: afficherings; aanwezigheid/handel/gebruik harddrugs; overlast; toegang/verkoop minderjarigen; te grote hoeveelheid transactie of voorraad. Wie: burgemeester. Lokaal coffeeshopbeleid		Doel: aanpakken civielrechtelijk verboden OMG's. Wanneer: bij ernstige (dreiging van) verstoring van openbare orde door leden van één van de volgende clubs: Satudarah MC, No Surrender MC, Bandidos MC en Catervarius ('Broederschap'). Wie: burgemeester, politie. art. 172 lid 3 Gemeentewet
33.	Sluiting (of andere vorm van bestuursdwang) lokaal/woning/erf bij handel in drugs	➡️ NAGERECHT (nazorg)	
	Doel: tegengaan drugshandel in (particuliere) woning. Wanneer: constateren (materialen ter voorbereiding) drugshandel in lokaal/woning/erf. Wie: burgemeester. art. 13b Opiumwet 'Wet Damocles'	👤 Ondernijning breed	
		39.	Strategische communicatie (achteraf)
			Doel: ondernijner dwarszitten in netwerk en business, afschrikken andere ondernijners, bewustzijn creëren bij burgers en ondernemers. Wanneer: nadat andere interventie heeft plaatsgevonden. Wie: gemeente, media, RIEC-partners.

🌀 Windhappers en verticale fraude		📅 SEIZOENSKAART (toekomstig)*	
40.	Stoppen en terugvorderen bijstandsuitkering (evt. i.c.m. bestuurlijke boete)	👤 Ondernijning breed	
	Doel: aanpakken ondernijners. Wanneer: bij windhappers die fraude hebben gepleegd met hun bijstandsuitkering. Wie: Team Werk en Inkommen (gemeente), Team Burgerzaken (gemeente), sociale rechercheurs, LAA. Gemeentewet , Participatiewet .	44.	Wijziging wet Bibob
41.	Terugvorderen onverschuldigd betaalde subsidiegelden		Doel: uitbreiding toepassingsbereik en versterking eigen onderzoeksmogelijkheden bestuursorganen. Wanneer: bij toepassen Bibob-procedure. Stand van zaken: wetsvoorstel ingediend TK. Wetsvoorstel wijziging Bibob
	Doel: aanpakken ondernijners. Wanneer: bij misbruik verleende subsidie, bijvoorbeeld door verzwegen vermogen. Wie: gemeentebestuur. art. 4:57 Awb , lokale subsidieverordeningen.	45.	Wetsvoorstel VOG politiegegevens
🏠 Misbruik en fraude m.b.t. vastgoed			Doel: bevorderen integriteit veiligheidsdomein, VOG kan ook geweigerd worden o.b.v. politiegegevens. Wanneer: bij aanvragen VOG voor boa's, functies OM, DJI en gemeente. Stand van zaken: wetsvoorstel ingediend TK. Conceptwetsvoorstel VOG politiegegevens
42.	Contact opnemen bank na gemeentelijk besluit bij vaststelling vastgoedfraude	46.	Sluiten woning bij aantreffen wapens of beschietingen woning
	Doel: bank legt ook maatregelen op t.a.v. (hypotheek) klant. Wanneer: na opleggen van gemeentelijk besluit/bestuurlijke maatregel bij vaststellen vastgoedfraude. Wie: gemeente, bank.		Doel: sluiten woning. Wanneer: verstoring openbare orde door aantreffen wapens in woning of beschieten van woning. Stand van zaken: wetsvoorstel in voorbereiding. Conceptwetsvoorstel
43.	Ontbinden erfpachtcontract	🏍️ Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)	
	Doel: ontbinden erfpacht overeenkomt met malafide gebruikers erfpachtgrond. Wanneer: bij "overtreden verbodsbepaling" door gebruiker erfpachtgrond. Wie: gemeenteraad. lokale erfpachtvoorwaarden	47.	Wetsvoorstel bestuurlijk verbod ondernijnde organisaties
			Doel: mogelijkheid bestuurlijk verbod rechtspersonen (zoals OMG's). Wanneer: bij verstoring openbare orde door rechtspersonen. Stand van zaken: wetsvoorstel ingediend TK. Conceptwetsvoorstel bestuurlijk verbod rechtspersonen
		* Stand van zaken: 1 januari 2020	

Bijlage 2.

Bestuurlijke rapportage in aanpak ondermijning (voorbeeld Tilburg inzake autoverhuur)



Onderwerp: Bestuurlijke Rapportage¹ burgemeester gemeente Tilburg

Auteurs: [Redacted], brigadier van politie
[Redacted], hoofdinspecteur van politie

Namens: Politie Zeeland-West-Brabant, Diensten Regionale
Recherche en Staf / Bestuursondersteuning

Status: Definitief
Datum: 7 februari 2017

¹ **Juridische grondslag informatiedeling**

Op grond van artikel 16 van de Wet Politiegegevens (WPG) kan, met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid, in dit geval aan de burgemeester van de gemeente Tilburg, door de politie eenheid Zeeland-West-Brabant de in deze rapportage vermelde informatie worden verstrekt. De WPG stelt de ontvanger van deze informatie verplicht tot geheimhouding van al wat in deze rapportage aan informatie wordt gedeeld. Dit, behoudens voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift tot verstrekking hiertoe verplicht, of de taak (van de burgemeester) daartoe noodzaakt (art. 7 lid 2 WPG).

Documentinformatie

Versiegeschiedenis

Versie	Versie datum	Samenvatting van de aanpassing	Gemarkeerde wijzigingen
1.0	December 2016	Samenstelling basisdocument.	
2.0	4 januari 2017	Aanpassing tot bestuurlijke rapportage.	
3.0	6 januari 2017	Aanpassing naar aanleiding van ingebracht commentaar.	
4.0	6 februari 2017	Toevoeging casus 1 t/m 4	

Distributie

Versie	Verzend datum	Naam	Afdeling / Functie
1.0	December 2016		Divisie Regionale Recherche / regionaal coördinator project 'autoverhuurbedrijven'
2.0	04-01-2017		Staf eenheid / Bestuursondersteuning Beleidsadviseur
3.0	06-01-2017		Divisie Regionale Recherche / regionaal coördinator project 'autoverhuurbedrijven'
4.0	06-02-2017		Divisie Regionale Recherche / regionaal coördinator project 'autoverhuurbedrijven'

Review commentaar

Versie	Wanneer	Wie	Functie
2.0	05-01-2017		Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), criminoloog

I Doel en Conclusie

Vanwege de rol die autoverhuurbedrijven en de door deze bedrijven verhuurde voertuigen in de georganiseerde criminaliteit in het bijzonder ook in de gemeente Tilburg spelen, is deze bestuurlijke rapportage samengesteld. Dit mede om het voornemen van het gemeentebestuur, de invoering van een vergunningsplicht voor in haar gemeente gevestigde bedrijven in de autoverhuurbedrijven, nader te onderbouwen. De invoering van een dergelijke vergunning biedt, vanuit het perspectief van de politie, naast een ondersteunende gelegenheid tot bestuurlijke interventie bij de bestrijding van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit, tevens mogelijkheden onderscheid te kunnen maken tussen bonafide en malafide (autoverhuurbedrijven). Deze rapportage beoogt, op basis van een presentatie van de resultaten uit het *project autoverhuur*², zoals dit op drie verschillende niveaus (bedrijf, auto en huurder) binnen de eenheid Zeeland-West-Brabant, in het bijzonder de gemeente Tilburg in 2016 heeft plaatsgevonden, een bijdrage te leveren aan de onderbouwing van deze bestuurlijke intenties.

II Begripsomschrijving

Autoverhuurbedrijven:

Deze branche bestaat uit bedrijven die met als bedrijfsactiviteit het verhuren en/of de shortlease van auto's in de registers van de Kamer van Koophandel staan ingeschreven of waarbij geconstateerd is dat dit bedrijf auto's verhuurt. De autoverhuurder stelt hierbij tegen betaling van een huurpremie een auto voor een bepaalde periode beschikbaar aan de huurder. De brancheorganisatie die hieraan verbonden is, is de BOVAG.

Malafide/ bedrijven:

In deze bestuurlijke rapportage worden bedrijven die bewust, 'als bij politie en justitie bekendstaande personen met criminele antecedenten' vanuit hun dienstverlening faciliteren, *malafide* genoemd / als *malafide gekwalificeerd*.

Dit houdt in, dat zowel de *opzet in enge zin* (zelf strafbare handelingen plegen) als *ruim* geïnterpreteerd (*bewust nalaten van handelingen, waardoor strafbare feiten kunnen plaatsvinden*) ertoe kan leiden, dat een bedrijf als malafide kan worden aangemerkt. Een autoverhuurbedrijf kan ook als malafide worden gekwalificeerd, zodra het niet alleen faciliteert, maar ook direct onderdeel uitmaakt van een zogenoemde 'criminele organisatie'. Hierbij is het van belang te onderkennen, dat een bedrijf ook slachtoffer kan zijn van criminelen en gedwongen of gemanipuleerd kan worden tot de door criminelen gewenste dienstverlening. Bij een bewuste betrokkenheid van het bedrijf vanuit slachtofferschap wordt een dergelijk bedrijf nadrukkelijk niet als malafide aangemerkt.

Schematisch:

1. Onbewuste betrokkenheid
 2. Bewuste betrokkenheid
 - a. Verwijtbare betrokkenheid in ruime zin
 - b. Verwijtbare betrokkenheid in enge zin
 3. Slachtofferschap
- } **Malafide**

Een bedrijf wordt tevens als *malafide* aangemerkt, als er bedrijfsmatig ook andere criminele activiteiten plaatsvinden, zoals het *witwassen* van door middel van gepleegde strafbare feiten verkregen financiële middelen en het *helen* van door misdrijf verkregen goederen.

Project Autoverhuur:

Het door de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant geïnitieerde project Autoverhuur heeft als doelstelling het verstoren van ondermijnende criminaliteit in het algemeen en criminele mobiliteit in het bijzonder. Coördinatie van dit project is belegd bij de Dienst Regionale Recherche. Via de Taskforce Brabant-Zeeland en het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) Brabant-Zeeland, zijn de direct betrokken overheidspartners en een aantal branche - gerelateerde organisaties, zoals het verbond van verzekeraars en de BOVAG bij dit project betrokken. In het kader van dit project worden bedrijven in de auto(verhuur)branche bezocht en integraal gecontroleerd op eventuele misstanden. In november 2016 is er vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie een subsidie van € 57.500,- voor de uitvoering van het project Autoverhuur in de Eenheid Zeeland-West-Brabant ter beschikking gesteld.

²(Voor)Onderzoek project Autoverhuur(bedrijven) politie Zeeland-West-Brabant, 2016.

III Aanleiding

Vanwege het landelijk uit talloze criminaliteitsonderzoeken blijkend veelvuldig en omvangrijk gebruik van huurauto's door criminelen is er in 2014, door het nationale Tactisch Afstemmings Overleg (TAO) van politie-recherchechefs besloten een project autoverhuur op te zetten. Doelstelling van dit landelijke project was het gebruik van huurauto's door criminelen terug te dringen.

In december 2015 is dit project in de autobranche ook in de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant met het aanwijzen van een eenheidscoördinator autoverhuur van start gegaan.

Mei 2016 werd vervolgens een onderzoek naar de aard en omvang van de malafide autoverhuurbranche in de Eenheid Zeeland-West-Brabant gepresenteerd. De belangrijkste conclusie van deze studie is, dat de autoverhuurbranche in de eenheid Zeeland-West-Brabant in belangrijke mate 'malafide besmet' lijkt en dat er op grotere schaal sprake is van bewuste facilitering van de georganiseerde criminaliteit.

Opvallend in deze studie was ook, het relatief grote aantal Tilburgse autoverhuurbedrijven. In totaal werden er in deze gemeente 54 auto verhuurende bedrijven geïnventariseerd.

Verder werd uit een in juni 2016 uitgevoerd onderzoek door het bureau Toezicht Rechtspersonen, Analyse, Controle en Kennisgeving (TRACK), van de dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie duidelijk, dat de kans op betrokkenheid van autoverhuurbedrijven bij criminele activiteiten binnen het bewakingsgebied van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant, 8 tot 10 keer groter is dan bij vergelijkbare bedrijven in de rest van Nederland.

IV Probleem/onderbouwing/knelpunten

Zoals eerder aangegeven zullen de resultaten van het project Autoverhuur op drie niveaus (bedrijven, auto's en huurders) worden beschreven. Hierna zal specifiek worden ingegaan op de resultaten van dit project voor zover het de gemeente Tilburg betreft. Ze zijn geactualiseerd tot 20 december 2016.

Bedrijven:

In de hele eenheid Zeeland-West-Brabant zijn tot dusver 43 autoverhuur gerelateerde bedrijven bezocht. Bij al deze bedrijven is er een connectie met criminaliteit aangetoond. Veelal ging het hierbij om het gebruik van huurauto's door criminelen. 14 bedrijven werden integraal gecontroleerd, vanwege aanwijzingen dat er sprake zou (kunnen) zijn van bewuste facilitering van criminelen. Bij al deze bedrijven werden er tijdens de controles, in meer of mindere mate, diverse, misstanden aangetoond.

Daarnaast zijn er 5 bedrijven aangepakt vanwege diverse strafrechtelijke verdenkingen. Het ging hierbij vooral om betrokkenheid bij de handel in verdovende middelen. Op bedrijfslocaties van drie autoverhuurbedrijven werden eveneens hennepkwekerijen aangetroffen. Op twee locaties werden vuurwapens gevonden en in één bedrijf troffen politiemensen zelfs explosieven aan. In ieder geval kunnen drie verhuurbedrijven in verband worden gebracht met strafrechtelijke onderzoeken naar witwassen en/ of de verdenking dat ze onderdeel zijn van een criminele organisatie.

Op dit moment zijn er nog diverse integrale controles (vier) en strafrechtelijke onderzoeken (twee) in voorbereiding bij het RIEC en de politie.

Tilburg: In de gemeente Tilburg zijn 13 bedrijven in de auto(verhuur) branche bezocht / gecontroleerd.

10 van deze bedrijven worden vanuit het project autoverhuur aangemerkt als malafide en komen voor in diverse lopende RIEC - en / of lopende strafrechtelijke onderzoeken. Zeven van deze bedrijven zijn integraal gecontroleerd, waarbij bij alle zeven misstanden zijn vastgesteld. Bij alle bedrijven konden er aanmerkingen worden gemaakt op de gevoerde boekhouding. Ten aanzien van één autoverhuurbedrijf is door de politie al eerder een bestuurlijke rapportage aan de gemeente Tilburg verstrekt, vanwege het aantreffen van verdovende middelen en met als doel over te kunnen gaan tot een tijdelijke sluiting van het bedrijfsspand.

Drie van de gecontroleerde autoverhuurbedrijven zijn onderwerp van een onderzoek naar 'witwaspraktijken' en de heling van gestolen auto-onderdelen. Bij één bedrijf is documentatie aangetroffen die mogelijk in verband kan worden gebracht met activiteiten betreffende een extreme uitingsvorm van de islam. Bij een ander bedrijf zijn op een aan dit bedrijf te relateren locatie twee ondergrondse hennepkwekerijen ontdekt. Een aantal van deze verhuurbedrijven staan verder bij diverse verzekeraars bekend vanwege mogelijk verzekeringsfraude met schade / gestolen auto's.

Bij acht bedrijven viel verder op, dat de eigenaar / bedrijfsleider vanwege (eerdere) criminele antecedenten bekend was bij de politie. Daarnaast hebben van twee van de gecontroleerde bedrijven de eigenaren toegegeven dat zij wisten dat zij zaken deden met criminelen.

Auto's

Als eerder aangegeven worden huurauto's veelvuldig gebruikt bij diverse vormen van criminaliteit. Vooral de anonimiteit die het gebruik van een huurauto een crimineel kan verschaffen, lijkt hiervoor het belangrijkste argument. Sinds januari 2016 worden alle politieregistraties waarin huurauto's voorkomen door de politie Zeeland-West-Brabant met een speciale code gelabeld. Vanaf dat moment zijn er 537 registraties (van allerlei aard) in de politiesystemen vastgelegd waarin huurauto's een rol spelen. Daarnaast zijn er in de maanden juli, augustus en september van 2016 kentekens van huurvoertuigen van een aantal als malafide aan te merken autoverhuurbedrijven in het zogenoemde Automatic Number Plate Recognition systeem (ANPR) van de Nationale Politie opgenomen. Op basis van signaleringen van dit systeem volgden ook nog eens 437 registraties waarbij deze huurvoertuigen betrokken waren. In 30 gevallen bleek er sprake te zijn van de aanwezigheid van verdovende middelen en / of dat grondstoffen voor het maken van verdovende middelen werden vervoerd. Hierbij was er in zes situaties sprake van in loze ruimtes verstopte verdovende middelen en vier keer van een professionele (op basis van Algemene Douanewet strafbare) ingebouwde verborgen ruimten. Een maal heeft de controle van een huurvoertuig vanuit de ANPR geleid tot de vondst van een actief drugslaboratorium.

Specifiek voor de Tilburgse situatie is opvallend, dat er diverse meldingen van huurauto's in gebruik bij Tilburgse autoverhuurbedrijven bij de politie binnenkwamen, die betrokken waren bij criminele activiteiten en / of verdachte situaties elders in het land. (o.a. bij het aantreffen van een hennepkwekerij in Lemmer, Friesland)

Casus 1

Bij een integrale controle van een autoverhuurbedrijf waren op het moment van controle negen personen aanwezig waarvan er acht diverse criminele antecedenten hadden (met name op het gebied van de Opiumwet). Een van deze personen stond bekend als een prominent lid van de motorclub No Surrender. In de garage van het autoverhuurbedrijf bevond zich ook een Harley Davidson die in gebruik was bij No Surrender. Deze motor is door de belastingdienst vanwege financiële schulden van de eigenaar in beslag genomen. Tijdens de doorzoeking van het pand is daarnaast nog een hoeveelheid hennep aangetroffen waardoor dit pand later door de gemeente bestuurlijk gesloten is.

Casus 2

Een autoverhuurbedrijf was lastig toegankelijk omdat deze zich op de vijfde verdieping van een flat, in de woning van de eigenaar, bevond. De eigenaar zelf was op het moment van controle aanwezig in een ander autoverhuurbedrijf waar zich ook een groot deel van zijn administratie bevond. De locatie van zijn huurauto's was op het moment van de controle onbekend bij de verhuurder. Wel werd er in een garage onder aan de flat een Mercedes AMG met een cataloguswaarde van minimaal € 100.000,- met tijdelijke Duitse kentekenplaten aangetroffen. De eigenaar verklaarde later deze met contant geld in Duitsland te hebben aangeschaft maar niet te weten wie de huidige eigenaar van deze auto was. Deze auto is door de politie in beslag genomen.

Casus 3

Bij een autoverhuurbedrijf kregen we tijdens een integrale controle geen toegang tot een gedeelte van zijn locatie. Op een later moment zijn er op deze locatie die voor ons niet toegankelijk was twee ondergrondse hennepkwekerijen aangetroffen.

Casus 4

Bij een integrale controle op een internationaal bekend autoverhuurbedrijf is een momentopname gemaakt van het klantenbestand van huurders op dat moment. Hieruit bleek dat ook bij dit bedrijf een groot deel van de huurders (80%) criminele antecedenten had. Hierbij zaten ook huurders die in de internationale top van de motorclub Satudarah zaten. Ondanks de richtlijn vanuit het hoofdkantoor dat er geen contante betalingen meer geaccepteerd mochten worden was de aanwezige pinautomaat niet geïnstalleerd. Ook bleek dat briefjes van € 500,- als normale betaling werden geaccepteerd.

Huurders

Van in totaal 12 bedrijven is binnen de eenheid tot dusver de verhuuradministratie geheel of gedeeltelijk meegenomen en onderzocht. Hierbij viel op, dat gemiddeld 70% tot 100% van de huurders, met criminele antecedenten, in de politiesystemen bleken voor te komen. Deze percentages kwamen overeen met de door de politie gecontroleerde bestuurders in huurauto's. Van deze bestuurders had ook ongeveer 70% (landelijk) tot 90% (regionaal) criminele antecedenten. Een groot deel van deze personen, zo blijkt uit onderzoek, heeft geen looninkomsten uit reguliere arbeid, maar voorziet, op basis van eigen opgaven, in hun levensonderhoud op basis van enkel een (bijstands-) uitkering. Exacte cijfers op dit punt ontbreken op dit moment nog, maar vergen nader onderzoek.

In de gemeente Tilburg is van zes autoverhuur bedrijven de verhuuradministratie geheel of gedeeltelijk meegenomen en gecontroleerd. Uit de controles van deze administraties blijkt, dat een groot deel van de 'hurende klanten' criminele antecedenten heeft. Opvallend is hierbij de verwevenheid met diverse Outlaw Motorcycle Gangs (OMG) (Satudarah, No Surrender en Yellow Snakes). Bij de politie bekende leden van deze OMG's huren op grote schaal voertuigen bij autoverhuurbedrijven. Ook tijdens controles op huurauto's worden regelmatig OMG-leden gecontroleerd. Er werden tijdens al deze controles ook huurders zonder criminele antecedenten vastgesteld. Opvallend is dan weer dat er slechts één persoon/ huurder uit de controles naar voren kwam, die aangaf toerist te zijn.

V Afsluiting

De autoverhuurbranche voldoet aan bijna alle criminogene branchekenmerken. Dit wordt bevestigd door een economische analyse van deze branche. Het blijkt dat de branche enorm kwetsbaar is voor criminele invloeden. Het geleverde product, *de huurauto*, is dus kennelijk zeer interessant voor 'crimineel gebruik'. Dit heeft er mogelijk, samen met de criminele mogelijkheden die een autoverhuurbedrijf kan bieden voor wat betreft 'witwaspraktijken' en de 'afscherming' van ander crimineel gedrag toe geleid dat er in deze branche een sterke verwevenheid tussen onder- en bovenwereld is ontstaan. Gezien bovenstaande resultaten een situatie die ook nadrukkelijk op de gemeente Tilburg van toepassing is.

Bovenstaande beeld wordt onder andere bevestigd in de navolgende wetenschappelijke onderzoeken en rapporten:

- Politieacademie; Onderzoek naar de werkwijze van de facilitator malafide autoverhuurbedrijf (Rosier, 2013)
- Vrije Universiteit Amsterdam; Autoverhuurbedrijf als facilitator van criminaliteit (Merwe, 2012)
- Vrije Universiteit Amsterdam; De aantrekkelijke autoverhuurbranche "voor boeven goed toeven" (Bell, 2011)
- Ondernijingsbeelden RIEC Zeeland-West-Brabant (2013, 2014)
- Diverse overige publicaties RIEC Zeeland-West-Brabant (onder andere Integraal Appèl, Autoverhuurbranche (2015))
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; Ondernijning Ondernijnd, hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven) lokale aanpak van georganiseerde ondernijnde criminaliteit (2016)

Bijlage 3.

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

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

1.

In dit artikel wordt verstaan onder:

- 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;
- beheerder: de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding over de bedrijfsmatige activiteiten;
- 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:

- in een door de burgemeester op grond van het tweede lid aangewezen gebouw of gebied voor

door de burgemeester benoemde bedrijfsmatige activiteiten; of

- 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:

- in het belang van het voorkomen of beperken van overlast of strafbare feiten;
- indien de leefbaarheid in het gebied door de wijze van exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;
- de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
- indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
- indien niet voldaan is aan de bij of krachtens lid vijf en zes gestelde eisen met betrekking tot de aanvraag;
- 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;
- indien de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een geldend ruimtelijk exploitatieplan, een geldende beheersverordening, een geldend voorbereidingsbesluit of de Wet milieubeheer.

5.

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 vol-

gende 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 document waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is over de ruimte te beschikken waarin het bedrijf wordt gevestigd.

6.

Indien de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag kan hij verlangen dat aanvullende gegevens worden overgelegd.

7.

Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het derde lid intrekken of wijzigen indien:

- a. door het bedrijf de openbare orde wordt aangetast of dreigt te worden aangetast; of
- b. door het bedrijf de leefbaarheid in het gebied door de wijze van de exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed; of
- c. de voorwaarden uit de vergunning of de plichten voortvloeiend uit dit artikel niet worden nageleefd; of
- d. de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is; of
- e. 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 gedooft dat strafbare feiten of activiteiten worden gepleegd waarmee de openbare orde nadelig wordt beïnvloed; of
- f. er strafbare feiten in het bedrijf hebben plaatsgevonden of plaatsvinden; of

- g. 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; of
- h. de bedrijfsmatige activiteiten door de exploitant zijn beëindigd danwel sprake is van een gewijzigde exploitatie of
- i. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de vergunning vermelde in overeenstemming is; of
- j. de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een geldend ruimtelijk exploitatieplan, een geldende beheersverordening, een geldend voorbereidingsbesluit, de Wet milieubeheer of een gebiedsplan.

8.

Indien een bedrijf in strijd met het verbod uit het derde lid van deze bepaling wordt geëxploiteerd of indien een van de situaties als bedoeld in het zevende lid, sub a tot en met i, van toepassing is, kan de burgemeester de sluiting van het bedrijf bevelen.

9.

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

10.

De sluiting kan door de burgemeester worden opgeheven indien later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven.

11.

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 aan de burgemeester te melden. De burgemeester verleent een gewijzigde vergunning, als het bedrijf aan de vereisten voldoet.

12.

Het is verboden een bedrijf voor bezoekers geopend te hebben zonder dat de exploitant of beheerder aanwezig is.

13.

De exploitant en de beheerder zien erop toe dat in het bedrijf geen strafbare feiten plaatsvinden.

14.

In afwijking van het derde lid geldt dit verbod voor de exploitant die op het moment van inwerking-treding van het aanwijzingsbesluit reeds onder het aanwijzingsbesluit vallende bedrijfsmatige activiteiten verricht, voor die bestaande activiteiten op bestaande locaties eerst drie maanden na inwerking-treding van het aanwijzingsbesluit of met ingang van inwerking-treding van het besluit tot weigering of intrekking van een door hem aangevraagde vergunning, voor zover dat eerder is.

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.

Toelichting:

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

De aanpak van ondermijnende criminaliteit is één van de top prioriteiten van het Rotterdamse 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.

Het risico bestaat dat malafide ondernemers zich vestigen in sectoren waar het toezicht van de overheid beperkter is. Rotterdam kent daarnaast gebieden die fysiek, sociaal en economisch achterblijven. Deze delen van Rotterdam zijn extra vatbaar voor criminele ondermijnende activiteiten. Dit in combinatie met branchevershraling, leegstand en een hoog verloop van ondernemers maakt dat de leefbaarheid onder druk staat.

Om het vestigingsklimaat voor ondernemers te verbeteren en de ondermijnende criminaliteit te bestrijden kent Rotterdam de aanpak ondermijning. Dit betreft een integrale aanpak bestaande uit een combinatie van het stimuleren van positieve ontwikkelingen en het voorkomen, signaleren en terugdringen van ondermijnende criminaliteit. Zo worden kwetsbare straten weer in hun kracht gezet waarbij wordt gestuurd op kwalitatief goed ondernemerschap.

Om de aanpak ondermijning te versterken, is in de APV een artikel opgenomen gericht op het stimuleren van een gezond ondernemersklimaat. Artikel 2:36 geeft de burgemeester de bevoegdheid om via een aanwijzing een vergunningplicht te introduceren voor panden, straten, gebieden of branches om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat 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.

Deze vergunningplicht staat niet op zichzelf, maar

maakt onderdeel uit van een brede aanpak gericht op het stimuleren van een gezond ondernemingsklimaat, van het Rotterdamse Veiligheidsprogramma #Veilig010 en van de Aanpak Ondernijvende Criminaliteit.

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. 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 vertegenwoor-

diger 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 (zie ook artikel 2:35).

Tweede lid

De systematiek van artikel 2:36 gaat uit van een pand-, gebieds- of branchegerichte 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 be-

trokken. 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.

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 branche 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 branche aanwijzen. Dan geldt een vergunningplicht voor die activiteiten die behoren tot de branche.

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 systematiek en uitleg van de specifieke gronden is aangesloten bij hoofdstuk 2, afdeling 8 (exploitatievergunning) en hoofdstuk 3.

Voor de reikwijdte van het begrip 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag' wordt aangesloten bij de terminologie van de Drank- en Horecawet (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 teneinde 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 overlastgevende 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 gevraag-

de 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.

Bijlage 4.

Beleidsregels aanwijzing vergunningplichtige gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige gebouwen ter uitvoering van artikel 2.40l APV Schiedam



gemeente
Schiedam

Beleidsregels aanwijzing vergunningsplichtige gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten gemeente Schiedam 2017

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schiedam;

overwegende dat in artikel 2:40l van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Schiedam 2013 staat:

1. Het college kan gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aanwijzen waar(op) het verbod uit het eerste lid van artikel 2:40m van toepassing is.
2. Een gebouw of gebied wordt uitsluitend aangewezen als in of rondom dat gebouw dan wel in dat gebied naar het oordeel van het college de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat.
3. Een aanwijzing van een gebouw of gebied kan zich tot één of meer bedrijfsmatige activiteiten beperken.
4. Een bedrijfsmatige activiteit wordt uitsluitend voor de gehele gemeente aangewezen als naar het oordeel van het college de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid door de bedrijfsmatige activiteit onder druk staat;

gelet op het bepaalde in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin staat dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid;

overwegende dat het college duidelijkheid wil verschaffen over hoe zij invulling wil geven aan de door haar in artikel 2:40l verkregen bevoegdheden tot aanwijzing van vergunningsplichtige gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten;

besluit:

de beleidsregels aanwijzing vergunningsplichtige gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten gemeente Schiedam 2017 vast te stellen.

Artikel 1 Toepasbaarheid aanwijzingsbesluit

Het instrument, aanwijzing van een gebouw, gebied of bedrijfsmatige activiteiten als zijnde vergunningplichtig, wordt beschouwd als ultimum remedium. Het instrument zal zorgvuldig en terughoudend worden ingezet. Ter verduidelijking:

1. in eerste instantie zal toepassing beperkt blijven tot een pandsgewijze inzet naar aanleiding van strafbare feiten;
2. alleen als er sprake is van een ernstige structurele problematiek in een branche of gebied, kan het college gebruik maken van haar bevoegdheid om een gebied of bedrijfsmatige activiteit aan te wijzen. Bij de aanwijzing van een bedrijfsmatige activiteit zal altijd eerst worden overwogen of de aanwijzing kan worden beperkt tot een gebouw, gebied dan wel meerdere gebieden. Bij de aanwijzing van een gebied zal altijd eerst worden overwogen of de aanwijzing kan worden beperkt tot een of meer nader te bepalen bedrijfsmatige activiteiten;
3. voor de aanwijzing van een gebied of bedrijfsmatige activiteit geldt een strikt toetsingskader:
 - de openbare orde en het woon- en leefklimaat in het gebied staan onder druk;
 - er is sprake van een onveilig, niet leefbaar of malafide ondernemersklimaat;
 - de aanwijzing is noodzakelijk voor het bestrijden van de problematiek in de branche of het gebied en de omvang van het aangewezen gebied reikt niet verder dan strikt noodzakelijk (noodzakelijkheids criterium);
 - de inzet van andere instrumenten in het gebied biedt geen uitkomst (subsidiariteitscriterium);
 - het instrument is van toegevoegde waarde op de reeds ingezette aanpak (geschiktheids criterium); en,
 - het belang van de verbetering van de problematiek in het gebied rechtvaardigt de aanwijzing (proportionaliteitsbeginsel).
4. een aanwijzingsbesluit als bedoeld in dit artikel vindt plaats voor een periode van twee jaar. Na afloop van deze periode besluit het college tot verlenging van het aanwijzingsbesluit met nogmaals twee jaar of tot het vervallen verklaren van het aanwijzingsbesluit.

Artikel 2 Rapportage als aanleiding voor aanwijzingsbesluit

Aanleiding en noodzaak tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 2:401 van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Schiedam 2013 worden gemotiveerd door middel van een rapportage. In de rapportage staan:

- de feitelijke informatie van onder andere politie, OM, belastingdienst, gemeente, meldingen van belanghebbenden, alsmede het wijkprofiel;
- de herleidbaarheid van de problematiek naar een bedrijfsmatige activiteit al dan niet beperkt tot gebouw, gebied of bedrijfsmatige activiteit in gebied;
- een onderbouwing aan de hand van het toetsingskader vermeld in artikel 1, lid 3 van onderhavige beleidsregels.

Artikel 3 invoeringsdatum en citeertitel

Deze beleidsregels treden in werking tegelijk met inwerkingtreding van het raadsbesluit van 31 januari 2017 houdende invoeging van afdeling 10b in de Algemene plaatselijke verordening gemeente Schiedam 2013.

Aldus vastgesteld door het college van de gemeente Schiedam in zijn vergadering van 24 januari 2017.

De secretaris,

drs. K.D. Handstede

De voorzitter,

C.H.J. Lamers

Bijlage 5.

Aanwijzingsbesluit autoverhuur op grond van artikel 53a APV Tilburg

**GEMEENTE TILBURG**

Aanwijzingsbesluit autoverhuurbranche als vergunningplichtige bedrijfsmatige activiteit

DE BURGEMEESTER VAN TILBURG

Gelet op het verzoek van de politie d.d. 9 januari 2017;
Gelet op artikel 53a van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Tilburg (hierna: APV Tilburg);
Gelet op het regionaal beleidsplan 2015-2018;
Gelet op de kadernota veiligheid 2015-2018;
Gelet op de Leidraad *Integraal, tenzij...* van het GOC;
Gelet op het Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2012;
Gelet op het rapport van het RIEC *Verwevenheid van onder- en bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit*;

OVERWEGENDE DAT:

- het OM, politie en gemeenten in Zeeland-West-Brabant de aanpak van ondermijnende criminaliteit als veiligheidsthema hebben benoemd;
- de gemeente Tilburg de aanpak van ondermijning van de rechtstaat als leidend principe heeft;
- bij de aanpak van ondermijning volgens een interventiestrategie wordt gewerkt waarbij een heel proces in beeld wordt gebracht en bij de verschillende stappen daarin barrières worden opgeworpen;
- Tilburg een geschatte illegale drugsindustrie van vele honderden miljoenen euro's heeft. Daardoor ontstaat een maatschappelijke omgeving waarbij normale inkomenswerving door arbeid / ondernemerschap concurreert met makkelijk verdiend crimineel geld. Bovendien wordt er over de inkomsten geen belasting afgedragen. Dit heeft een corrumperend effect op de samenleving en tast de leefbaarheid in onze gemeente aan;
- in literatuur en rapporten de autoverhuur wordt gezien als een schakel in de georganiseerde criminaliteit;
- in literatuur en rapporten huurauto's dienen als middel om geld te kunnen witwassen en afgeschermd / anoniem crimineel gedrag ten toon te spreiden;
- het product huurauto daarmee ook het onbewust faciliteren van de georganiseerde criminaliteit in de hand werkt;
- de politie de gemeente Tilburg heeft verzocht de autoverhuurbranche vergunningplichtig te maken op grond van artikel 53a van APV Tilburg;
- de politie aan dat verzoek een bestuurlijke rapportage ten grondslag legt die is bijgewerkt tot 20 december 2016;
- in deze bestuurlijke rapportage geconcludeerd wordt dat de autoverhuurbranche in Zeeland-West-Brabant in belangrijke mate malafide besmet lijkt en dat er op grote schaal sprake is van het faciliteren van de georganiseerde criminaliteit en dit gebaseerd is op een door de politie uitgevoerd project waarbij door de hele regio 43 bedrijven zijn bezocht;
- de politie eveneens constateert dat de autoverhuurbranche enorm kwetsbaar is voor criminele invloeden en het product huurauto zeer interessant is voor crimineel gebruik (criminogeen);
- onder verwijzing naar een onderzoek van Dienst Justis is vastgesteld dat de autoverhuurbranche in Zeeland-West-Brabant een kans heeft die 8 tot 10 keer groter is dat deze branche bij criminele activiteiten betrokken is dan andere branches elders in het land;
- de politie heeft vastgesteld dat alleen al in Tilburg 54 autoverhuurbedrijven zijn gevestigd en dit aantal significant hoger ligt dan elders;
- onder autoverhuur wordt verstaan een activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is, het ter beschikking stellen van vervoersmiddelen tegen een vergoeding;
- er een controle in Tilburg heeft plaatsgevonden op 13 autoverhuurbedrijven en er nog meer controles zullen volgen / zijn aangekondigd;
- er bij de in Tilburg al uitgevoerde controles 10 autoverhuurbedrijven om diverse redenen als malafide worden aangemerkt;
- de politie heeft vastgesteld dat in 30 huurauto's verdovende middelen of grondstoffen voor de productie van verdovende middelen zijn aangetroffen;

Vragen aan de gemeente? Kijk op www.tilburg.nl



GEMEENTE TILBURG

- de politie heeft vastgesteld dat in 4 huurauto's sprake is van professioneel ingebouwde, strafbare, verborgen ruimtes;
- de politie van een aantal Tilburgse autoverhuurbedrijven de verhuuradministratie heeft onderzocht en een groot deel van de huurders criminele antecedenten heeft en een opvallend deel van de huurders bij de politie ook bekend staat als OMG-lid;
- het invoeren van een vergunningplicht voor de bedrijfsmatige activiteit mogelijkheden biedt voor toezicht en handhaving en mogelijkheden biedt om aan de bewustwording te werken bij onbewust faciliterende bedrijven;
- artikel 53a, elfde lid, APV Tilburg voorziet in een overgangsbepaling.

BESLUIT

- om de autoverhuurbranche aan te wijzen als vergunningplichtige bedrijfsmatige activiteit zoals bedoeld in artikel 53a van APV Tilburg.

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de Legesverordening 2017-2 in werking treedt.

Tilburg, 21 februari 2017
de burgemeester van Tilburg

mr. P.G.A. Noordanus

Bijlage 6.

(concept) Aanwijzingsbesluit glazenwassen als vergunningplichtige bedrijfsmatige activiteit

De burgemeester van Zaanstad,

Overwegende dat:

- ondermijnende criminaliteit het bestaan van de rechtstaat en de samenleving, en daarmee de openbare orde ondergraaft;
- de gemeente Zaanstad prioriteit geeft aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit;
- uit verschillende rapporten is gebleken is dat de glazenwassersbranche een ernstig gevaar in zich heeft voor (ondermijnende) criminaliteit;
- in de gemeente Zaanstad een concentratie van bedrijven aanwezig is die zich bezighouden met de bedrijfsmatige activiteit 'glazenwassen';
- in de afgelopen jaren er landelijk gezien incidenten zijn geweest waarbij glazenwassers afkomstig uit Zaanstad betrokken zijn geweest;
- het daarbij onder andere gaat om in elkaars wijken lappen, ongevraagd lappen en dan op een agressieve wijze betaling eisen, geweld en intimidatie;
- in Zaanstad veel bedrijven zijn gevestigd met als bedrijfsmatige activiteit 'glazenwassen';
- uit analyse van gegevens van de Kamer van Koophandel blijkt dat bedrijven veelvuldig worden ingeschreven en weer worden uitgeschreven;
- de gemeente Zaanstad en partners geen of niet voldoende zicht hebben op de wijze waarop deze bedrijven hun activiteiten uitoefenen;
- deze bedrijven in sommige wijken dominant en zichtbaar aanwezig zijn, omdat de busjes met materialen in groten getale op de openbare weg geparkeerd worden;
- door de aanwezigheid van grote aantallen van deze bedrijven de openbare orde en veiligheid bedreigd wordt door mogelijke ondermijnende activiteiten en de in deze wijken de toch al kwetsbare sociale structuur onder druk komt te

staan;

- in de media geregeld stukken verschijnen over de glazenwassersproblematiek en daarbij de glazenwassers uit Zaanstad worden genoemd;
- deze stukken het imago van Zaanstad geen goed doen;
- de burgemeester de bevoegdheid heeft om via een aanwijzing een bedrijfsmatige activiteit vergunningplichtig te maken als de leefbaarheid, de openbare orde of veiligheid onder druk staat of aannemelijk is dat deze onder druk kan komen te staan of indien er signalen zijn van ondermijnende activiteiten;

Gezien:

- het advies van de Raad van State 'De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning' van maart 2019;
- het rapport van het RIEC 'Verwevenheid van onder- en bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit' van april 2014;
- de uitzendingen van Rambam met betrekking tot de glazenwassersproblematiek van januari 2015;
- het rapport van de Inspectie SZW 'Eindrapport Schoonmaakinterventieteam Noord-Nederland, Noord-Holland, Midden-Nederland, Zuid-West-Nederland' van juli 2013;
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

vastgesteld op drie maanden, gerekend vanaf de inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 5

Dit besluit treedt in werking op XXX

Artikel 6

Dit besluit kan worden aangehaald als
Aanwijzingsbesluit glazenwassen.

Zaanstad (datum)

De burgemeester,
(handtekening)

J. Hamming

- ### Algemene toelichting

Inleiding

- Een snelle search op internet laat zien dat de media al op minimaal 15 jaar bericht over problemen in de glazenwasserswereld. Een artikel van Trouw van 13 april 2006 bericht van bedreigingen als glazenwassers is andermans wijk lappen of moeten vele duizenden euro's moeten betalen om in een bepaalde wijk hun werkzaamheden te mogen uitvoeren.
- In meer recente berichten wordt nadrukkelijk gesproken over malafide Zaanse glazenwassers die wijken overnemen en gebruik maken van bedreiging en intimidatie. Uitzendingen van het televisieprogramma Rambam uit 2015 laten zien hoe deze bedreigingen en intimidatie in de praktijk tot resultaat leiden. Nog recenter eind 2017 melden media van malafide Zaanse glazenwassers die wijken in Utrecht dreigen over te nemen.
- Vanuit de glazenwassersbranche is getracht om meer zicht te krijgen op bonafide bedrijven door

De overgangstermijn als bedoeld in artikel 2:40h van de APV Zaanstad voor bedrijven die zich voor de vaststelling van dit besluit al bezig houden met de bedrijfsmatige activiteit glazenwassen wordt

- Verschillende partners hebben controles uitgevoerd bij bedrijven. Deze controles hebben in verschillende strafrechtelijke en bestuurlijke sancties. De problematiek is echter niet verminderd of verdwenen.

- Verschillende overheidsinstanties hebben onderzoek gedaan naar glazenwassers, soms als onderdeel van een groter onderzoek.
- In een rapport van de ISZW uit 2013 wordt geconstateerd dat ‘in de schoonmaakbranche als geheel en de (particuliere) glazenwasserij in het bijzonder dat in toenemende mate sprake is van Turkse en Oost-Europese (Bulgarije) personen die zich op deze markt begeven. Met betrekking tot de glazenwasserij worden hele wijken ‘overgenomen –soms letterlijk met fysiek geweld of bedreigingen- door organisaties die nauwelijks of niet bekend zijn bij de Kamer van Koophandel en/of Belastingdienst’.¹
- Meer algemeen wordt in het rapport tevens geconstateerd dat het voor komt ‘dat werknemers van een schoonmaakbedrijf van de ene op de andere dag als zzp’er gaan werken en vervolgens nergens meer geregistreerd staan, dan wel door bepaalde ‘adviseurs’ bij de Kamer van Koophandel worden ingeschreven terwijl de medewerkers zelf van niets weten. In de schoonmaakwereld komt het ook – net als in de uitzendbranche – regelmatig voor dat bedrijven slechts kort bestaan en/of vaak van eigenaar en/of vestigingsadres wisselen om zo uit het vizier van bijvoorbeeld de Belastingdienst te blijven’.²
- Dit beeld past bij de analyse van de gegevens van de Kamer van Koophandel die in de zomer van 2018 door de gemeente is uitgevoerd. Daaruit blijkt dat er sprake is van ruim 350 inschrijvingen

[illegible]

- In 2014 zijn Zaanse glazenwassers veroordeeld voor deelname aan een criminele organisatie, gewoontewitwassen en overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen. Ook was sprake van een verzwegen omzet. Het gerechtshof achtte in 2017 bewezen dat de feiten waren begaan. Ondanks deze veroordelingen lijken de praktijken gelet op de signalen van verschillende partners (mogelijk in een gewijzigde vorm) door te gaan.

- De gemeente Zaanstad heeft de aanpak van ondermijning van de rechtstaat als leidend principe.
- In 2017 is binnen de gemeente Zaanstad het Programma Ondermijning gestart waarin nadrukkelijk ruimte is ingeruimd voor de aanpak van fenomenen. Bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit werkt de gemeente Zaanstad nauw samen met verschillende partners. Daarbij worden verschillende interventiestrategieën ingezet om ondermijnende processen in beeld te krijgen en barrières op te kunnen werpen.
- Hoewel uit meldingen blijkt dat de problematiek zich in heel Nederland voordoet, lijkt Zaanstad een van de broedplaatsen te zijn voor de problematiek in de glazenwasserswereld. Eind 2017

2 Pag. 17

heeft daarom een barrièremodelsessie plaatsgevonden waarin is getracht het proces van malafide glazenwassers in beeld te brengen met als doel om barrières te benoemen en op te werken. In 2018 is de gemeente Zaanstad begonnen met het opnieuw in beeld brengen van de glazenwassersproblematiek met name gericht op de problematiek binnen de gemeente. Ook heeft de gemeente Zaanstad in 2018 –in samenwerking met de politie en ISZW- de glazenwassersproblematiek aangemeld bij het RIEC Noord-Holland, waar de problematiek is benoemd als een handhavingsknelpunt. In 2019 is een integrale werkgroep gestart met het opstellen van een vervolgaanpak van deze problematiek. De gemeente pakt daarin haar rol door bestuurlijk barrières op te werpen, toezicht te houden en waar mogelijk te handhaven.

structuur. Binnen de gemeente Zaanstad loopt een programma om de sociale structuur en cohesie in deze wijken te verbeteren. Ondermijnende activiteiten doen deze inspanningen (deels) weer teniet.

- De concentratie van glazenwassers Zaanstad, de signalen van ondermijnende activiteiten binnen deze branche en de aantasting van de sociale structuren maken een daadkrachtige interventie noodzakelijk. Het invoeren van een vergunningplicht voor deze bedrijfsmatige activiteit biedt mogelijkheden voor toezicht en handhaving en biedt mogelijkheden om malafide bedrijven te weren. Gelet op het voorgaande voldoet de aanwijzing aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Aanwijzingsbesluit

- In het rapport 'De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning' van de Raad van State is bevestigd dat onder handhaving van de openbare orde tevens de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de samenleving moet worden verstaan. In dit rapport wordt tevens bevestigd dat de gemeenteraad de mogelijkheid heeft om een vergunningstelsel in het leven te roepen voor activiteiten die raken aan het publieke belang³.
- De gemeenteraad heeft de burgemeester de bevoegdheid gegeven om bedrijfsmatige activiteiten vergunning plichtig te maken als er sprake is dat de leefbaarheid, de openbare orde of veiligheid onder druk staat of aannemelijk is dat deze onder druk kan komen te staan of indien er signalen zijn van ondermijnende activiteiten.
- Zoals hiervoor is aangegeven zijn in Zaanstad een groot aantal bedrijven actief in de glazenwasserij. Een deel van deze bedrijven is geconcentreerd in de wijken Poelenburg en Peldersveld. Deze wijken hebben een sociaal kwetsbare

Bijlage 7.

Afdeling 10c APV Schiedam – Tegengaan uitbuiting en onevenredige benadeling van huurders

Afdeling 10c APV Schiedam

Tegengaan uitbuiting en onevenredige benadeling van huurders.

De raad van de gemeente Schiedam; gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 5 april 2019 (19VR031) artikel 149 Gemeentewet

besluitvast te stellen:

Afdeling 10c

Tegengaan uitbuiting en onevenredige benadeling huurders

Artikel 2:40t

Begripsbepalingen

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- woning: woonruimte als bedoeld in artikel 1 onder j van de Huisvestingswet 2014;
- woningverhuur: het, al dan niet bedrijfsmatig tegen een vergoeding beschikbaar stellen dan wel in gebruik geven van een woning;
- woningbemiddeling: het, al dan niet bedrijfsmatig, tegen een vergoeding bemiddelen bij de totstandkoming van een overeenkomsten tot het tegen een vergoeding beschikbaar stellen dan wel in gebruik geven van een woning;
- verhuurder: een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die, al dan niet bedrijfsmatig, een woning tegen een vergoeding beschikbaar stelt dan wel in gebruik geeft;
- bemiddelingsbedrijf: een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die, al dan niet bedrijfsmatig, tegen vergoeding bemiddelt bij de totstandkoming van een overeenkomsten tot het tegen een vergoeding beschikbaar stellen dan wel in gebruik geven van een woning.

Artikel 2:40u

Aanwijzing vergunningplichtige woningverhuur

1. Het college kan woningverhuur aanwijzen

waarop het verbod uit het eerste lid van artikel 2:40w van toepassing is.

2. Een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid vindt uitsluitend plaats als naar het oordeel van het college:
 - a. huurders en/of gebruikers worden uitgebuit en/of onevenredig benadeeld; en/of
 - b. de leefbaarheid, de volksgezondheid, de openbare orde en/of de veiligheid onder druk staan; en/of
 - c. het welzijn van huurders en/of gebruikers onder druk staat; en/of
 - d. er zich strafbare feiten voordoen.
3. Een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid kan zich beperken tot:
 - a. de woningverhuur van één of meer verhuurders; en/of
 - b. de verhuur van één of meer woningen binnen een straat, wijk of gebied; en/of
 - c. alle woningverhuur binnen een straat, wijk, of gebied; en/of
 - d. een bepaalde vorm van woningverhuur al dan niet beperkt tot een straat, wijk, of gebied; en/of
 - e. één of meer onder verantwoording van of in opdracht van een verhuurder of meerdere verhuurders werkende natuurlijke personen of rechtspersonen.
4. Een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid welke betrekking heeft op alle woningverhuur binnen een wijk of gebied of op (een) bepaalde vorm(en) van woningverhuur binnen de gehele gemeente geschiedt niet eerder voordat de gemeenteraad hierover vooraf is geïnformeerd.

Artikel 2:40v

Aanwijzing vergunningplichtige woningbemiddeling

1. Het college kan woningbemiddeling aanwijzen waarop het verbod uit het eerste lid van artikel 2:40w van toepassing is.
2. Een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid

³ Pag. 22 en 23.

vindt uitsluitend plaats als naar het oordeel van het college:

- a. huurders en/of gebruikers worden uitgebuit en/of onevenredig benadeeld; en/of
 - b. de leefbaarheid, de volksgezondheid, de openbare orde en/of de veiligheid onder druk staan; en/of
 - e. het welzijn van huurders en/of gebruikers onder druk staat; en/of
 - d. er zich strafbare feiten voordoen.
3. Een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid kan zich beperken tot:
- a. de woningbemiddeling van één of meer bemiddelingsbedrijven; en/of
 - b. de woningbemiddeling inzake één of meer woningen binnen een straat, wijk of gebied; en/of
 - c. alle woningbemiddeling binnen een straat, wijk of gebied; en/of
 - d. een bepaalde vorm van woningbemiddeling al dan niet beperkt tot een straat, wijk, of gebied; en/of
 - e. een of meer onder verantwoording van of in opdracht van een bemiddelingsbedrijf of meerdere bemiddelingsbedrijven werkende natuurlijke personen of rechtspersonen.
4. Een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid welke betrekking heeft op alle woningbemiddeling binnen een wijk of gebied of op (een) bepaalde vorm(en) van woningbemiddeling binnen de gehele gemeente geschiedt niet eerder voordat de gemeenteraad hierover vooraf is geïnformeerd.

Artikel 2:40w Vergunning woningverhuur en/of woningbemiddeling

1. Het is verboden om zonder vergunning van de burgemeester een woning te verhuren als deze woningverhuur valt onder de werking van een aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 2:40u, lid 1.
2. Het is verboden om zonder vergunning van de burgemeester een woning te bemiddelen als deze woningbemiddeling valt onder de werking van een aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 2:40v, lid 1.

3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het eerste en tweede lid weigeren:
- a. ter voorkoming van uitbuiting, onevenredige benadeling en strafbare feiten;
 - b. in het belang van het welzijn van huurders en/of gebruikers;
 - c. in het belang van de leefbaarheid;
 - d. indien de verhuurder en/of het bemiddelingsbedrijf dan wel onder verantwoording van of in opdracht van de verhuurder of het bemiddelingsbedrijf werkende natuurlijke en/of rechtspersonen in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn;
 - e. indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
 - f. indien er aanwijzingen zijn dat voor de verhuurder en/of het bemiddelingsbedrijf personen werkzaam zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 weigert de burgemeester een vergunning als bedoeld in de te vergunning activiteit strijdigheden oplevert met een geldend bestemmingsplan, een geldend ruimtelijk exploitatieplan, een geldende beheersverordening, een geldend voorbereidingsbesluit of de Wet milieubeheer.

Artikel 2:40x Intrekking en wijziging van een vergunning

Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 kan de burgemeester de vergunning als bedoeld in het eerste lid van artikel 2:40w intrekken of wijzigen indien naar het oordeel van de burgemeester:

- a. de voorschriften verbonden aan de vergunning of de plichten voortvloeiend uit deze afdeling niet worden nageleefd; en/of
- b. er zich een omstandigheid voordoet op grond waarvan de vergunning op grond artikel 1:8 en van het derde en vierde lid van artikel 2:40w zou zijn geweigerd.

TOELICHTING OP AFDELING 10C

Artikel 2:40t

Omwille van de integraliteit is er voor het woonruimtebegrip aansluiting gezocht bij de Huisvestingswet 2014. In Schiedam hebben we te maken met zowel bedrijfsmatige verhuur en bemiddeling als particuliere verhuur en bemiddeling. Beide vormen vallen onder de werking van onderhavige afdeling.

Artikel 2:40u

Dit artikel geeft het college bevoegdheid om woningverhuur aan te wijzen als vergunningplichtig. Aan een aanwijzing van het college zal te allen tijde een rapportage van toezicht en handhaving, politie dan wel een andere maatschappelijke partner ten grondslag liggen. Er is vanuit het oogpunt van checks and balances gekozen om deze bevoegdheid bij het college neer te leggen en niet bij de burgemeester (die verantwoordelijk is voor de vergunningverlening). Een aanwijzing zal nimmer de gehele woningverhuur binnen de gemeente Schiedam behelzen, maar altijd toegespitst zijn op woningverhuur in een straat, wijk, van een bepaalde vorm etc.

Artikel 2:40v

Hetzelfde als de toelichting op artikel 2:40u, maar dan toegespitst op woningbemiddeling.

Artikel 2:40w

Als college een aanwijzingsbesluit heeft genomen dient er door verhuurders en/of bemiddelaars, die vallen onder de werking van het aanwijzingsbesluit, een vergunning te worden aangevraagd bij de burgemeester. De burgemeester toetst de aanvraag aan de algemene toetsingscriteria uit de APV (openbare orde, veiligheid, volksgezondheid en milieu) alsmede aan de bijzondere criteria van deze afdeling (onevenredige benadeling, uitbuiting en welzijn van de huurders en gebruikers) en, naar analogie van gerelateerde afdelingen uit de APV, aan leefbaarheid, strafbare feiten en slecht levensgedrag. De toetsing van een aanvraag om

een vergunning zal in beginsel altijd gepaard gaan met een Bibob-toets.

In het kader van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) dient bij vreemdelingen die een vergunning aanvragen een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden voordat tot vergunningverlening kan worden overgegaan. Zie voor overige informatie over dit onderwerp onder het kopje Vreemdelingen onder de Algemene toelichting.

Artikel 2:40x

In dit artikel in is geregeld wanneer de burgemeester een vergunning in kan trekken dan wel wijzigen. Er wordt daarbij verwezen naar de algemene intrekings- en wijzigingsgronden uit artikel 1:6 van de APV. Daarnaast zijn er nog extra wijzigings- en intrekingsgronden die aansluiten bij de weigeringsgronden van een vergunning, als bedoeld in artikel 2:40w.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Schiedam in zijn openbare vergadering van 22 mei 2019

de griffier, J. W. Scherpenzeel
de voorzitter, C.H.J. Lamers

Bijlage 8.

Afdeling 10b APV Zundert – Toezicht op campings en recreatieparken



Raadsbesluit d.d. 24-05-2018

Zaaknummer: Z18-002397
Documentnummer: ZD18015868

Onderwerp: Eerste wijziging 2018 van de APV Gemeente Zundert 2017

Algemene gegevens

Reg.nr. raadsvoorstel	ZD18016063	Begrotingswijziging	Nee
Programma/Paragraaf	1. Veiligheid	Portefeuillehouder	Burg. L. Poppe-De Looff
Openbaar	Ja		

De raad van de gemeente Zundert;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 24-04-2018;

gehoord het advies van de Ronde d.d. 22 mei 2018;

gelet op de betreffende bepalingen in de Gemeentewet;

besluit

vast te stellen: de eerste wijziging 2018 van de Algemene plaatselijke verordening Gemeente Zundert 2017

Artikel I

De Algemene plaatselijke verordening Gemeente Zundert 2017 wordt gewijzigd als volgt:

A

Afdeling 10A. Winkelbedrijven komt te luiden:

Afdeling 10A. Toezicht op winkelbedrijven

B

Na artikel 2:40i wordt een nieuwe afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 10B. Toezicht op campings en recreatieparken

Artikel 2:40j Begripsomschrijvingen

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- camping of recreatiepark: hetgeen hieronder in het maatschappelijk verkeer verstaan wordt;
- de exploitant: de natuurlijke of rechtspersoon die een camping of recreatiepark exploiteert op grond van artikel 2:40k;
- de beheerder: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke leiding uitoefent of uitoefenen.



Raadsbesluit d.d. 24-05-2018

Zaaknummer: Z18-002397
Documentnummer: ZD18015868

Artikel 2:40k Vergunningplicht

- Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een camping of recreatiepark te exploiteren;
- De aanvraag voor de vergunning dient te geschieden met een door de burgemeester vastgesteld formulier;
- In de aanvraag om vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:
 - de persoonsgegevens van de exploitant; en
 - de persoonsgegevens van de beheerder;
- Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht (postieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:40l Gedragselzen

De exploitant en de beheerder:

- staan niet onder curatele;
- zijn niet in enig opzicht van aantoonbaar slecht levensgedrag; en
- hebben de leeftijd van eenentwintig jaar bereikt.

Artikel 2:40m Weigeringsgronden

Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd indien:

- de exploitant of beheerder niet voldoet aan de in 2:40l gestelde elzen;
- de exploitatie van de camping of het recreatiepark in strijd is met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit;
- naar het oordeel van de burgemeester moet worden aangenomen dat de woon- of leefsituatie in de omgeving van de camping of het recreatiepark of de openbare orde door de exploitatie van de camping of recreatiepark op ontoelaatbare wijze wordt beïnvloed;
- de exploitatie van de camping of het recreatiepark een onaanvaardbaar risico op ernstige verstoring van de openbare orde met zich zal meebrengen;
- dit in het belang is van het voorkomen of beperken van overlast of strafbare feiten.

Artikel 2:40n Sluiting

- De burgemeester kan ter bescherming van de openbare orde en veiligheid de sluiting bevelen van een camping of recreatiepark indien daar:
 - door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard of verborgen zijn dan wel verworven of overgedragen;
 - discriminatie heeft plaatsgevonden op grond van ras, geslacht, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook;
 - wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning of verlof is verleend;
 - zich andere feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van de camping of recreatiepark ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde;
- De burgemeester kan de sluiting bevelen van een camping of recreatiepark indien:



Raadsbesluit d.d. 24-05-2018

Zaaknummer: Z18-002397
Documentnummer: ZD18015868

- a. de exploitant of beheerder handelt in strijd met het bepaalde in de artikel 2:40k, eerste lid, of 2:40l onder sub a en b;
- b. de exploitant of beheerder handelt in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften;
3. De burgemeester trekt het sluitingsbevel in als naar zijn oordeel de in het eerste lid genoemde belangen voortzetting van de sluiting niet langer vereisen;
4. De burgemeester draagt zorg voor het aanbrengen van het bevel tot sluiting bij de toegang van de inrichting of in de directe nabijheid daarvan;
5. De rechthebbende laat toe dat een afschrift van het sluitingsbevel wordt aangebracht.

Artikel 2:40o Aanwezigheid in gesloten camping of recreatiepark

1. Het is verboden een camping of recreatiepark te betreden waarvan de sluiting is bevolen;
2. Het is de rechthebbende verboden zonder toestemming van de burgemeester bezoekers toe te laten of zelf de inrichting te betreden.

Artikel 2:40p Intrekking vergunning

Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 wordt de vergunning ingetrokken indien:

- a. De exploitatie van de camping of recreatiepark door een andere dan in de vergunning genoemde houder wordt overgenomen;
- b. De exploitant of beheerder niet meer voldoet aan de in artikel 2:40l onder sub a en b gestelde eisen.

Artikel 2:40q Overgangsbepaling

De gebods- of verbodsbepalingen waarvoor een vergunning krachtens deze afdeling is vereist en die verder niet voorkomen in de Algemene plaatselijke verordening Gemeente Zundert 2017, zijn niet van toepassing gedurende twaalf weken na inwerkingtreding van deze afdeling en ook niet na deze termijn, voor zover degene die op grond van deze afdeling een vergunning nodig heeft, binnen deze termijn een aanvraag voor deze vergunning heeft ingediend, totdat op de aanvraag onherroepelijk is beslist.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op de dag na publicatie ervan.

Aldus besloten in zijn openbare vergadering
van 24-05-2018,

de raad voornoemd,
de griffier,

drs. J.J. Rozhat

de voorzitter,

L.C. Poppe-de Laoff



Toelichting wijziging APV

Zaaknummer: Z18-002397
Documentnummer: ZD18015993

Toelichting op de Eerste wijziging 2018 van de Algemene plaatselijke verordening Gemeente Zundert 2017

Algemeen

Inleiding

De gemeente Zundert heeft als 'groene gemeente' binnen haar grenzen een aantal campings en recreatieparken. Naast de vele voordelen die de aanwezigheid van deze voorzieningen de gemeente biedt, leidt de aanwezigheid van campings en recreatieparken soms tot vraagstukken op meerdere gebieden. Bijvoorbeeld op het terrein van openbare orde en veiligheid.

Voor de gemeente is het in dat kader van belang om vooraf te kunnen beoordelen of de wijze waarop een camping of recreatiepark wordt geëxploiteerd past binnen de recreatieve functie. De momenteel geldende Algemene plaatselijke verordening Gemeente Zundert 2017 (verder APV) bevat geen vergunningstelsel voor de exploitatie van recreatievoorzieningen zoals bijvoorbeeld Fort Oranje. Sinds de afschaffing van de Wet op de openluchtrecreatie toetsen de meeste gemeenten alleen de brandveiligheid van campings en recreatieparken. Waar deze wijze van landelijke deregulatie toe kan leiden, bewijst de problematiek ten aanzien van Fort Oranje zoals die afgelopen jaren is gegroeid.

Weerbare gemeente

Gemeenten hebben de laatste jaren een grote rol gekregen in het tegengaan van 'ondermijnende criminaliteit'. Van de lokale overheid wordt verwacht dat deze zich 'weerbaar' opstelt tegen dit soort ongewenste ontwikkelingen. De rol van de gemeente komt daarbij met name tot uiting in het gebruik van bestuurlijke instrumenten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het invoeren van een vergunningplicht voor bepaalde activiteiten (zoals we momenteel onder meer een horeca-exploitatievergunning kennen). De eisen die aan een vergunning gesteld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld een procedure op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (verder Wet Bibob), kunnen een preventieve werking hebben. Daarnaast biedt het verplicht stellen van bepaalde vergunningen extra mogelijkheden om onwenselijke activiteiten via toezicht en handhaving tegen te gaan.

Exploitatievergunningstelsel voor campings en recreatieparken

Op grond van artikel 149 Gemeentewet kan de raad een verordening opstellen in het belang van de huishouding van de gemeente. De APV is daar een voorbeeld van. Er is geen wetgeving die een gemeenteraad verbiedt om regels te stellen voor de exploitatie van campings of recreatieparken. Met de toevoeging van afdeling 10B Toezicht op campings en recreatieparken in de lokale APV wordt nu een vergunningstelsel ingevoerd waardoor campings en recreatieparken in Zundert voortaan over een exploitatievergunning dienen te beschikken. Overigens bestaan al langere tijd meerdere exploitatievergunningstelsels (zoals bijvoorbeeld voor horecabedrijven) in de Zundertse APV.

Bibob

Zoals al aangegeven werd, heeft het creëren van een vergunningstelsel voor campings en recreatieparken als bijkomend voordeel dat het daardoor mogelijk wordt gemaakt om ten behoeve van deze vergunningaanvragen

een onderzoek in te stellen op grond van de Wet Bibob. De exploitatievergunning kan geweigerd worden wanneer uit het Bibob-onderzoek blijkt dat er sprake is van ernstige vrees dat de vergunning zal worden gebruikt om – kort gezegd – witwassen te faciliteren of strafbaar gestelde handelingen te verrichten (zie artikel 7 juncto artikel 3 Wet Bibob). Dit geldt ook voor de bestaande campings en recreatieparken.

Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel A

Omdat de bepalingen met betrekking tot de exploitatievergunning voor campings en recreatieparken in de afdeling 'Toezicht op campings en recreatieparken' worden geplaatst wordt de titel van afdeling 10A gewijzigd in 'Toezicht op winkelbedrijven'.

Artikel 1, onderdeel B

Artikelen 2:40j tot en met artikel 2:40p

Met de invoering van een nieuwe afdeling 10B worden een aantal artikelen in de APV opgenomen die een exploitatievergunning voor campings en recreatieparken regelen. Daarbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de systematiek zoals die ook in afdeling 10A is gehanteerd.

Artikel 2:40q

De inwerkingtreding van het nieuwe vergunningstelsel voor campings- en recreatieparken in de gemeente Zundert betekent dat de verplichting voor het hebben van een exploitatievergunning ook voor alle bestaande campings en recreatieparken geldt. Uiteraard kan het niet zo zijn dat de huidige exploitanten en beheerders vanaf de inwerkingtreding van de gewijzigde APV nadelige gevolgen ondervinden van het feit dat zij op dat moment nog niet over een exploitatievergunning beschikken. Daarom is in dit artikel een overgangsbepaling opgenomen waardoor zij gedurende een termijn van twaalf weken de gelegenheid krijgen om de vergunning aan te vragen. Gedurende deze periode is de verplichting op het hebben van de betreffende exploitatievergunning op hen nog niet van toepassing. De termijn wordt verlengd wanneer binnen de genoemde twaalf weken de aanvraag voor een vergunning is ingediend maar nog niet onherroepelijk op de aanvraag is beslist.

