

Leerkring ondermijning op vakantieparken

Lunchspecial
exploitatievergunning

22 november 2021

Op maandag 22 november 2021 organiseerde het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV) een lunchspecial voor de leerkring ondermijning op vakantieparken. Tijdens de online bijeenkomst vertelde Jules de Kort, advocaat bij Pels Rijcken, de 52 deelnemers meer over de exploitatievergunning en hoe deze vergunningsplicht ingezet kan worden op vakantieparken.

De exploitatievergunning wordt ook wel de ondermijningsvergunning genoemd. Ondermijning is ongrijpbaar en nestelt zich ongewenst en ongemerkt in de samenleving. Het geeft een ongemakkelijk en onveilig gevoel. Het heeft invloed op de openbare orde en veiligheid en de leefbaarheid. De exploitatievergunning is een bestuursrechtelijke bevoegdheid die gemeenten meer grip geeft op de onzichtbare effecten van ondermijning op de openbare orde en het woon- en leefklimaat in een gemeente.

Hoe werkt het?

De bevoegdheid van de exploitatievergunning houdt in dat een gemeente een verbod op bedrijfsmatige activiteiten introduceert. Denk daarbij aan het verbod op het exploiteren van een horeca-inrichting, maar dan voor andere vormen van bedrijfsmatige activiteiten. Meestal voegen gemeenten hiervoor een bepaling aan de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) toe, waarin de burgemeester de bevoegdheid wordt gegeven om gebieden, branches of gebouwen aan te wijzen waarvoor een vergunningsplicht gaat gelden. De burgemeester kan deze bevoegdheid dan inzetten als bepaalde bedrijfsmatige activiteiten in een gebied, branche of gebouw de leefbaarheid en/of de openbare orde en veiligheid onder druk zetten. De vergunningplicht geeft de gemeente een instrument in handen om het uitvoeren van versturende bedrijfsmatige activiteiten te kunnen reguleren en daarop dus meer grip te kunnen uitoefenen.

MODEL-BEPALING EXPLOITATIEVERGUNNING

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werkt aan een model-bepaling over de exploitatievergunning. Hierbij wordt de bevoegdheid aan de burgemeester gegeven. Deze model-bepaling wordt opgenomen in de [model-APV](#) van de VNG.

Twee besluiten

Na het invoeren van de vergunningsplicht zijn er twee besluiten nodig van de burgemeester:

- De burgemeester wijst het gebied, de branche of het gebouw aan waarvoor de vergunningsplicht gaat gelden.
- De burgemeester beoordeelt en neemt een besluit over de individuele vergunningaanvragen. De burgemeester kan daarbij beoordelen in hoeverre een aanvrager de openbare orde en veiligheid en/of de leefbaarheid verstoort. Hij kan voorwaarden stellen aan de vergunningverlening. Daarnaast kan hij, of het Landelijk Bureau Bibob, een Bibob-onderzoek uitvoeren. Hierbij zijn dezelfde weigeringsgronden en in-trekkingsgronden van toepassing als bij bijvoorbeeld de horeca.

Vergunningplicht onderbouwen en motiveren

Als gemeenten de vergunningplicht willen doorvoeren, is het belangrijk om de maatregel goed te onderbouwen en te motiveren. De volgende vragen kunnen hierbij helpen:

1. Is de maatregel noodzakelijk en gerechtvaardigd?

Besteed aandacht aan de vaststelling van het probleem en de wijze waarop dit concreet kan worden gemaakt. Houd hierbij voor ogen of de problematiek gerelateerd is aan het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat.

Dit kan bijvoorbeeld inzichtelijk gemaakt worden met:

- Informatie over de negatieve invloed van de bedrijfsmatige activiteiten;
- Politie-informatie over de invloed van de bedrijfsmatige activiteiten;
- Informatie over openbare orde/leefbaarheid die berust bij gemeente;
- Onderzoek, klachten, signalen buurtbewoners.

2. Is de maatregel geschikt?

Besteed aandacht aan de vraag of de vergunningplicht de oplossing is voor het probleem van de gemeente. De vergunningplicht is een algemene maatregel. Laat daarom zien waarom er in de situatie in het algemeen een probleem zit waardoor de vergunningplicht kan helpen. Onderbouw waarom het logisch is om het probleem met een vergunningplicht aan te pakken.

Besteed aandacht aan:

- de omvang van het probleem;
- de inpassing van de vergunningplicht in een bredere aanpak (zoals bij de Spaanse Polder);
- minder vergaande maatregelen.

3. Is de maatregel evenredig?

Besteed aandacht aan de vraag of het belang van de aanpak van het probleem in verhouding staat tot de gevolgen die het heeft voor degenen die het raakt. De gevolgen van het invoeren van de vergunningsplicht zelf hoeven niet ingrijpend te zijn. Deze zouden beperkt kunnen worden door goede voorlichting, door voldoende tijd te geven om zich op de vergunningplicht voor te bereiden en door de kosten voor de leges te minimaliseren. De gevolgen van een besluit over een afzonderlijke vergunningaanvraag kunnen echter zeer ingrijpend zijn. Dit zou sluiting tot gevolg kunnen hebben. Het is belangrijk om uit te leggen waarom de sluiting van een individueel bedrijf evenredig is, bijvoorbeeld door de gevolgen voor het bedrijf te vergelijken met de gevolgen die het voortbestaan heeft voor de openbare orde en leefbaarheid van de omgeving rondom het bedrijf.

Aandachtspunten

• Strafrecht versus bestuursrecht

Houd het onderscheid tussen de maatregelen die de politie en het Openbaar Ministerie en de gemeente kunnen nemen voor ogen. Het is belangrijk om steeds scherp te hebben dat de gemeente zich richt op de openbare orde en veiligheid en leefbaarheid. Het gaat dan om de uitstraling die de activiteiten op een vakantiepark hebben op de openbare orde en veiligheid en leefbaarheid van de gemeente.

• Informatiepositie op orde

Onderzoek of de informatiepositie van de gemeente op orde is. Is er bijvoorbeeld een overzicht aan klachten van buurtbewoners beschikbaar? Deze informatie kan gebruikt worden bij de motivatie en onderbouwing.

• Aard van de problematiek

Houd voor ogen dat de vergunningplicht gericht is op het reguleren van bedrijfsmatige activiteiten. In de motivering is een aandachtspunt dat de effecten op de openbare orde en leefbaarheid dus in verband moeten staan met de wijze waarop het park geëxploiteerd wordt. Dat betekent dat bijvoorbeeld incidentele overlast door bewoners minder snel een reden kan zijn voor het instellen van een vergunningplicht. Dit wordt anders naarmate de overlast steeds meer veroorzaakt wordt door de wijze waarop het park geëxploiteerd wordt (overlast wordt gedoogd, er wordt niet tegen opgetreden, het plegen van strafbare feiten wordt gefaciliteerd). Een vergunningsplicht wordt dan steeds meer een geschikt instrument voor de aanpak van de problematiek in de gemeente.

• Omvang van de problematiek

Onderzoek of sprake is van een branche die in het algemeen risico's op ondermijning met zich meebrengt en of die risico's zich ook daadwerkelijk in de gemeente voordoen. De vergunningplicht is steeds meer een geschikt instrument, naarmate de problematiek in de gemeente zich in het algemeen voordoet in het gebied of de branche die de gemeente vergunningplichtig zou willen maken. Naarmate de problematiek steeds meer individueel van aard is (een bedrijf binnen een branche), ligt gebruik van de vergunningplicht minder voor de hand.

• Andere bevoegdheden

Onderzoek welke andere bevoegdheden ingezet kunnen worden. De APV bevat bijvoorbeeld een sluitingsbevoegdheid voor een enkel bedrijf dat de openbare orde en veiligheid en leefbaarheid onder druk zet. Wellicht is deze bevoegdheid voldoende en hoeft de vergunningplicht niet te worden ingezet om hetzelfde resultaat te bereiken.

Meer informatie

- [ECLI:NL:RVS:2021:461](#), Raad van State, 3 maart 2021 (uitspraak over vergunningplicht autoverhuurbedrijven Tilburg)
- [ECLI:NL:RBROT:2019:7491](#), Rechtbank Rotterdam, 2 september 2019 (uitspraak over vergunningplicht autoverhuurbedrijf in industriegebied Spaanse Polder)
- [Handreiking APV en ondermijning – De Algemene Plaatselijke Verordening als instrument in de \(bestuurlijke\) aanpak van ondermijning](#), Aanjaagteam Ondermijning, april 2020
- [De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning](#), Raad van State, 20 maart 2019
- [Met het goede belang voor ogen – Een preadvies over optimalisatie van de aanpak van ontwrichtende effecten van ondermijning in de gemeente](#), Jonge VAR, november 2019