

## Gemeente Heerlen - Beleidsregels van de burgemeester van Heerlen houdende bepalingen inzake de beoordeling norm slecht levensgedrag (Beleidsregels beoordeling norm levensgedrag Heerlen 2021)

### Considerans

de burgemeester van Heerlen,

overwegende dat;

exploitanten, leidinggevenden en beheerders van aangewezen openbare inrichtingen waaronder horecabedrijven, coffeeshops, seksinrichtingen, escortbedrijven, speelautomatenhallen en openbare inrichtingen, die in het kader van de aanpak van ondermijning aangewezen zijn als vergunningplichtig, moeten voldoen aan de norm van het niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn zoals bedoeld in de Drank- en Horecawet (na 1 juli 2021 de Alcoholwet), alsmede de Algemene Plaatselijke Verordening Heerlen (hierna: de APV);

met behulp van voornoemde norm in hoge mate wordt bijgedragen aan het weren van criminele invloeden op daartoe kwetsbare branches;

het voor een voorzienbare en eenduidige toepassing van deze norm als beoordelingscriterium van belang is beleidsregels vast te stellen.

gelet op:

- artikel 8, eerste lid sub b van de Drank- en Horecawet;
- artikel 35, eerste lid sub b van de Drank- en Horecawet;
- artikel 3:9 aanhef, onder i APV;
- artikel 3:43, eerste lid, sub a APV;
- artikel 3:49 aanhef, onder c APV;
- artikel 3:50, derde lid APV;
- artikel 3:51 aanhef, onder a APV;
- artikelen 4:81 tot en met 4:84 Algemene wet bestuursrecht;
- artikel 170 Gemeentewet.

### BESLUIT

besluit vast te stellen de volgende beleidsregels:

### Artikel 1: Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- Oordeel: de eindconclusie van de bestuursrechtelijke beoordeling door de burgemeester of betrokkene voldoet aan de norm van het niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn.
- Slecht levensgedrag: de norm als bedoeld in ten minste artikel 8, eerste lid, sub b Drank- en Horecawet (DHW) en artikelen 3:9 aanhef, onder i (leidinggevenden horeca), 3:43, eerste lid, sub a (beheerders seksinrichting of escortbedrijf), 3:49 aanhef, onder c, 3:50, tweede lid en 3:51 onder a (ondermijningsartikel) van de Algemene Plaatselijke Verordening Heerlen .
- Betrokkene: de exploitant, leidinggevende of beheerder van een openbare inrichting die op grond van wet- en regelgeving naar het oordeel van de burgemeester niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn.
- Vergunning: een aangevraagde of verleende vergunning, waaronder ook verstaan de ontheffing als bedoeld in artikel 35 van de Drank- en Horecawet, als ten minste bedoeld in artikel 3 Drank- en Horecawetvergunning (DHW) en artikelen 3:4 APV (horeca-exploitatievergunning), 3:33 APV (seksinrichting of escortbedrijf) of 3:48 APV (aangewezen bedrijfsactiviteit).
- Feit: een verdenking of ernstig vermoeden van betrokkenheid bij een strafbaar feit, een nog in procedure zijnde strafrechtelijke vervolging en/of een (al dan niet onherroepelijke) strafrechtelijke veroordeling. Onder "feit" wordt ook verstaan: sepot, uitgezonderd sepotgronden 01 (ten onrechte als verdachte vermeld), 05 (feit niet strafbaar), 06 (dader niet strafbaar) en 09 (rechtmatige geweldsaanwending door een (politie)ambtenaar).
- Veroordeling: een hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, onder a, van het Wetboek van Strafrecht, hieraan wordt gelijkgesteld een betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht of artikel 76, derde lid, onder a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom € 375 of minder bedraagt.

## Artikel 2: Relevante feiten beoordeling

De navolgende feiten (niet-limitatief) worden altijd meegewogen bij de beoordeling van de norm slecht levensgedrag:

- a. geweldsdelicten (waaronder in ieder geval worden begrepen: openbare geweldpleging, mishandeling, doodslag en moord);
- b. overtredingen van de Opiumwet (waaronder ieder geval worden begrepen: productie, ver- en/of bewerking en/of handel van drugs, inclusief voorbereidingshandelingen alsmede het bezit van een handelshoeveelheid drugs;
- c. vermogensdelicten;
- d. zedendelicten (waaronder in ieder geval worden begrepen: aanranding, verkrachting, vervaardigen/bezit/verspreiden van kinderporno);
- e. het onder invloed besturen van een (motor)voertuig;
- f. negeren van een rijverbod;
- g. fraude met sociale zekerheidswetgeving;
- h. deelname aan een criminele organisatie;
- i. lidmaatschap verboden rechtspersoon;
- j. mensenhandel / uitbuiting;
- k. witwassen / fraude / belastingontduiking;
- l. discriminatie;
- m. bedreiging / stalking;
- n. valsheid in geschrifte;
- o. wapenbezit en/of -gebruik (Wet wapens en munitie);
- p. overtreding ge- en verbodsbepalingen Drank- en Horecawet;
- q. het organiseren van, of gelegenheid bieden tot, van illegale kansspelen (o.a. poker en loterijen) alsmede een klein kansspel (kienen en bingo) zonder deze aan te melden en/of niet te voldaan aan de voorwaarden;
- r. overtredingen van een Algemene Plaatselijke Verordening (waaronder in ieder geval worden begrepen: zonder vergunning exploiteren van een openbare inrichting, het niet opvolgen politiebevel, ordeverstoring, hinderlijk gedrag in de openbare ruimte, digitaal ver- en inkoopregister handelaren, drugshandel op straat en handel in lachgas).

## Artikel 3: Minder relevante feiten beoordeling

De navolgende feiten (niet-limitatief) worden in beginsel niet meegewogen bij de beoordeling van de norm slecht levensgedrag:

- a. eenvoudige verkeersovertredingen (uitgezonderd feiten als bedoeld in artikel 2, aanhef, onder e en f);
- b. burengerucht zonder geweld en/of bedreiging;
- c. eenvoudige (geluids)overlast (niet verbonden aan de exploitatie van een bedrijf of evenement);
- d. (anonieme) meldingen over betrokkene die niet verder aanleiding gaven tot onderzoek;

Voorgenoemde feiten kunnen wel subsidiair betrokken worden bij het oordeel als ondersteunende motivering van een patroon van slecht levensgedrag van betrokkene door het bij herhaling niet naleven van wet- en regelgeving.

## Artikel 4: Weging en tijdvak van feiten

1. Indien er in de laatste vijf jaren geen feiten bekend zijn wordt betrokkene geacht te voldoen aan de norm 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag' en wordt niet toegekomen aan een inhoudelijke weging van eventueel aanwezige oudere feiten.
2. Indien er zich in de laatste vijf jaren feiten hebben voorgedaan, wordt er ook gekeken naar feiten in het verdere verleden om te bezien of er een patroon van zodanig levensgedrag valt te ontwaren dat het woon- en leefmilieu of de openbare orde in de omgeving van de inrichting mogelijk negatief wordt beïnvloed. Feiten ouder dan 11 jaar worden niet primair ten grondslag gelegd aan de weigering of intrekking van de vergunning of ontheffing en ten hoogste opgevoerd ter motivering van een patroon van slecht levensgedrag.
3. Aan feiten die als een misdrijf aangemerkt worden wordt bij de beoordeling een zwaarder gewicht toegekend dan aan overtredingen.

### **Artikel 5: Rekendatum tijdvak**

De periode van het tijdvak wordt teruggerekend vanaf de datum van de beslissing, waaronder ook wordt begrepen een beslissing op bezwaar, op de aanvraag of intrekking van de vergunning/ontheffing. De datum van het feit is de datum van de onherroepelijke uitspraak of sepotbeslissing (ook al is de pleegdatum van het feit ruim daarvoor gelegen).

Indien nog geen onherroepelijke uitspraak is gedaan wordt het feit gezien als een feit jonger dan vijf jaren.

Indien er zonder sepotbeslissing geen vervolging is ingesteld wordt de (veronderstelde) pleegdatum als rekendatum feit aangehouden.

### **Artikel 6: Afwijkingsbevoegdheid**

De burgemeester heeft bij de besluitvorming een inherente afwijkings-bevoegdheid. Onderhavige regels gelden echter als strikt uitgangspunt. Enkel als de feiten en omstandigheden hiertoe overtuigend aanleiding geven kan worden afgeweken van de uitgangspunten.

### **Artikel 7: Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als “Beleidsregels beoordeling norm levensgedrag Heerlen 2021”

### **Artikel 8: Inwerkingtreding**

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

*Aldus besloten door de burgemeester van de gemeente Heerlen op 23 april 2021,*

*De burgemeester van Heerlen,*

*Drs. R. Wever*

## **TOELICHTING**

In de gemeente Heerlen is op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening Heerlen een horeca-exploitatievergunning (hierna: HEV) vereist om een horeca-inrichting, evenals een coffeeshop, te mogen exploiteren. Indien er ook alcohol verstrekt wordt voor gebruik ter plaatse is eveneens een Drank- en Horecawetvergunning (hierna: DHW-vergunning) vereist. Voor de exploitatie van het slijtersbedrijf is enkel een DHW-vergunning vereist. Per 1 juli 2021 wordt de Drank- en Horecawet vervangen door de Alcoholwet, de voor de norm slecht levensgedrag relevante artikelen blijven in deze wetswijziging in stand en onverkort van toepassing.

Vergunning is eveneens vereist voor de exploitatie van een seksbedrijf of escortbedrijf.

De burgemeester kan bedrijfsactiviteiten aanwijzen die vergunningplichtig zijn ter voorkoming van ondermijnende criminaliteit. Momenteel is, sinds 2019, de autoverhuurbranche aangewezen.

De toets ‘levensgedrag’ wordt al sinds vele jaren uitgevoerd aan de hand van een ongeschreven vaste gedragslijn. Met onderhavige beleidsregels wordt deze gedragslijn, zonder inhoudelijke wijzigingen, vastgelegd in formele regels en gepubliceerd zodat deze voor eenieder is in te zien.

Bij de beoordeling van aanvragen ter verkrijging van voornoemde vergunningen wordt onder meer getoetst of betrokken exploitant aan de eis voldoet dat hij of zij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn. Een vergunning wordt geweigerd indien na beoordeling van de relevante informatie, zoals politie-mutaties, processen-verbaal en uittreksel van de justitiële documentatie, tot het oordeel gekomen dient te worden dat betrokkene van slecht levensgedrag is.

De toets ‘levensgedrag’ wordt eveneens toegepast bij het verzoek tot bijschrijven van een leidinggevende of beheerder. Bij een negatief oordeel wordt de leidinggevende of beheerder geweigerd.

De reeds op een vergunning vermelde betrokkenen kunnen aan hertoetsing worden onderworpen. Bij een negatief oordeel wordt de vergunning ingetrokken. Bij wijzigingen van een reeds verleende vergunning, waaronder ook het bijschrijven van leidinggevendens wordt verstaan, vindt er altijd een hertoetsing van alle leidinggevendens plaats, indien de verlening of laatste wijziging 12 maanden of langer geleden is vanaf het moment van verzoek wijziging.

Aanleiding tot hertoetsing kan op ieder moment ook gelegen zijn in signalen van politie, Openbaar Ministerie, Regionaal Informatie en Expertise Centrum, Belastingdienst, Inspectie SZW en/of NVWA waaruit een redelijk vermoeden blijkt dat betrokkene mogelijk niet langer voldoet aan de eis dat betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

Uit de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat de norm 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn' in beginsel voldoende duidelijk en objectief genoeg is en daarbij, zonder beperkingen, alle feiten en omstandigheden betrokken mogen worden. Er dient wel sprake te zijn van betrokkenheid bij strafbare feiten. Ook feiten waarvoor geen (onherroepelijke) veroordeling is uitgesproken kunnen meegenomen worden bij de beoordeling of een betrokkene voldoet aan voornoemde norm.

Bij het gebruik van het woord 'feit' wordt dus nadrukkelijk niet alleen bedoeld zaken waarvoor iemand onherroepelijk is veroordeeld. Ook de constatering dat iemand als verdachte is beeld was of is, in een hennepplantage werd aangetroffen maar niet strafrechtelijk vervolgd en dergelijk wordt in onderhavige beleidsregels aangemerkt als een feit. Daarbij wel nadrukkelijk opgemerkt dat het wel moet gaan om zaken waar een redelijke basis van (bestuursrechtelijk) vermoeden bestaat. Vage geruchten of niet verifieerbare meldingen worden niet betrokken bij de bestuursrechtelijke beoordeling. Deze beoordeling is niet gebonden aan de (strikttere) strafrechtelijke bewijsregels. Ook feiten die in de privésfeer of het buitenland hebben plaatsgevonden kunnen worden meegewogen en hoeven geen directe relatie te hebben met de exploitatie van een horeca-inrichting/bedrijf. Alleen bij een onherroepelijke vrijspraak mag niet meer van de aannemelijkheid van de feiten worden uitgegaan omdat dit in strijd is met de onschuldpresumptie.

Met onderhavige beleidsregels wordt inzicht gegeven op welke wijze tot een bestuursrechtelijke beoordeling van het levensgedrag wordt gekomen. Het gaat hierbij om het in beleidsregels vastleggen van een reeds sinds jaren bestendige gedragslijn.

Een aantal feiten wordt in beginsel niet betrokken bij de beoordeling of betrokkene al dan niet van slecht levensgedrag is. In de praktijk dient hierbij gedacht te worden aan eenvoudige verkeersovertredingen zoals snelheidsovertredingen, het negeren van een verkeersbord of het door rood rijden. Feiten waarbij betrokkene de aangever en/of het slachtoffer was, worden evenmin betrokken bij de beoordeling van het levensgedrag. Dat geldt in beginsel ook voor feiten waarbij betrokkene als getuige van een strafbaar feit wordt gehoord. Dit kan anders zijn als er bestuursrechtelijk een redelijk vermoeden is dat de getuige betrokken was bij een strafbaar feit. In de praktijk is hier vaker sprake wanneer bij het aantreffen van een hennepplantage of een illegale chemische fabriek (productie harddrugs) pandeigenaren of verhuurders als getuige worden gehoord maar toch kan het bestuursrechtelijk ernstige vermoeden bestaan dat de pandeigenaar of verhuurder ten minste weet had van de hennepplantage of productie harddrugs of daar zelf een actieve rol in had door daartoe bewust beschikbaar stellen van de ruimte (faciliterende rol bij de criminele activiteiten van derden).

Dat betrokkenen niet aan het vereiste van goed levensgedrag voldoet, wordt door de burgemeester verder per geval onderbouwd en gemotiveerd. Het zal dan ook van geval tot geval verschillen welke feiten en omstandigheden aanleiding geven tot een oordeel van het niet in enig opzicht van slechtgedrag zijn. Voor de goede orde dient opgemerkt te zijn dat de norm 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn' een zelfstandige toets is en los staat van de toets als bedoeld in artikel 8, tweede lid van de Drank- en Horecawet juncto het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999.

Bij het opstellen van de beleidsregels is gezocht naar een balans tussen de belangen van (potentiële) aanvragers en anderzijds voldoende duidelijke, ondubbelzinnige en objectieve beoordelingsregels zonder daarbij uit het oog te verliezen dat iedere beoordeling maatwerk is waarbij beoordelingsvrijheid noodzakelijk is.

Bij de beoordeling van het levensgedrag werd en wordt steeds teruggevallen op de oorspronkelijke doelstelling die de wetgever voor ogen had bij het instellen van de norm 'levensgedrag'. Uit de nota van toelichting van de Drank- en Horecawet blijkt onder meer dat het kabinet het zorgen baarde dat er sprake is van een toenemende penetratie van criminelen in de horecasector, zoals ook bleek uit het rapport 'Inzake opsporing' van de parlementaire Enquêtecommissie opsporingsmethoden (1996). Bepaalde horeca-inrichtingen oefenen al van oudsher een speciale aantrekkingskracht uit op het criminele milieu. De Drank- en Horecawet kent daarom sinds 1963 als weigeringsgrond voor een vergunning dat betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn. Een dergelijke criminele invloed resp. vermenging is nadien ook aangenomen bij seksbedrijven, escortbedrijven of lokaal aangewezen bedrijfsactiviteiten zoals autoverhuur.

De eis is opgenomen omdat een leidinggevende, waaronder verstaan de ondernemer, van een horeca-inrichting een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt bij het exploiteren van een horeca-inrichting

en het verstrekken van alcohol. Personen die, blijkens hun (strafrechtelijk) verleden, onvoldoende beschikken over de juiste moraliteit worden niet of in onvoldoende mate in staat geacht hun klanten op naleving van waarden en normen en te spreken. Ook kan niet of in onvoldoende mate worden aangenomen dat zij in staat zijn criminele invloeden uit het (horeca)bedrijf te weren.

Feiten die betrekking hebben op zwaardere en/of georganiseerd criminaliteit wegen zwaar bij de beoordeling. Hierbij kan gedacht worden aan de handel en/of productie van soft- en/of harddrugs, gewelds- en/of zedenmisdrijven, fraude en/of witwassen. Evenals feiten die gepleegd zijn in een kennelijke staat van dronkenschap of onder invloed van psychotrope stoffen.

Indien er zich in de laatste vijf jaren, teruggerekend vanaf de datum van beslissing op de aanvraag of intrekking van de vergunning, geen feiten hebben voorgedaan, wordt betrokkene geacht te voldoen aan de norm om 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag te zijn'. Hierbij wordt bereikt dat feiten niet in lengte der dagen betrokkene achtervolgen als hij of zij het leven langdurig gebeterd heeft.

Als er in die periode van de afgelopen vijf jaren wel feiten bekend zijn wordt ook verder gekeken naar voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een patroon van zodanig levensgedrag valt te ontwaren dat het woon- en leefmilieu of de openbare orde in de omgeving van de inrichting mogelijk negatief wordt beïnvloed.

Een 'gat' in voornoemd patroon hoeft niet automatisch te leiden tot het oordeel dat betrokkene diens leven gebeterd heeft. Er kan ook sprake zijn van het gegeven dat de politie betrokkene een tijd niet onder de aandacht heeft gehad, betrokkene in het buitenland verbleef en/of een gevangenisstraf uitzat.

Een vergunningaanvraag kan ook getoetst worden aan de Wet beoordeling integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). Hoewel er in de praktijk een duidelijke samenhang is met de toets levensgedrag zijn het van elkaar onafhankelijke toetsingen. Een positief oordeel van de norm 'levensgedrag' hoeft derhalve niet automatisch te leiden tot een positief Bibob-oordeel, of omgekeerd.