

## Beleidsregel concretisering van de term 'slecht levensgedrag' gemeente Almelo 2022

De burgemeester van de gemeente Almelo (hierna: 'de burgemeester'),

Gelet op: artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 2:28, tweede lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Almelo 2021 (hierna te noemen: 'APV') en artikel 3:8, tweede lid, van de APV,

Overwegende dat:

- de burgemeester bevoegd is tot het verlenen van een vergunning voor een openbare inrichting, een seksbedrijf, een speelgelegenheid en een bedrijf in een aangewezen gebied, straat of gebouw;
- exploitanten, leidinggevenden en beheerders van bovengenoemde inrichtingen of bedrijven een bijzondere verantwoordelijkheid dragen omdat het exploiteren van dergelijke inrichtingen of bedrijven, beter gezegd: het niet verantwoord exploiteren daarvan, kan leiden tot verstoring van de openbare orde, de openbare veiligheid en tot een nadelige beïnvloeding van het woon-, werk- en leefklimaat;
- de toets op het levensgedrag een noodzakelijke preventieve toets is om de risico's op inbreuken op de openbare orde, de openbare veiligheid en het woon-, werk- en leefklimaat te beperken. Slecht levensgedrag is immers een grond om de vergunning te weigeren;
- het wenselijk is dat de burgemeester invulling geeft aan het begrip 'slecht levensgedrag' zoals opgenomen in artikel 2:28, eerste lid, onder b, artikel 2:81d, onder e, artikel 2:81e, onder d, en artikel 3:8, eerste lid, onder c, van de APV;
- middels deze beleidsregel voor eenieder kenbaar wordt gemaakt wat onder 'slecht levensgedrag' valt;
- de burgemeester per concreet geval, naar gelang de aard van de overtreding, afweegt of hij gebruik maakt van zijn bevoegdheid ingevolge artikel 2:28, eerste lid, onder b, artikel 2:81d, onder e, artikel 2:81e, onder d, en artikel 3:8, eerste lid, onder c, van de APV, waarbij hij rekening houdt met alle relevante feiten en omstandigheden;
- de burgemeester overeenkomstig deze beleidsregel handelt, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (als bedoeld in artikel 4:84 Awb),

Besluit de '**Beleidsregel concretisering van de term 'slecht levensgedrag' gemeente Almelo 2022**' vast te stellen.

### Artikel 1. Slecht levensgedrag

1. Onder 'slecht levensgedrag' van een (beoogd) exploitant, (beoogd) leidinggevende of (beoogd) beheerder wordt verstaan: één of meerdere keren onherroepelijk te zijn veroordeeld, dan wel niet onherroepelijk vrijgesproken te zijn voor vervolging voor:

- a. Gewelddelicten;
- b. Witwaspraktijken;
- c. Gebruik van, de handel in en de productie van drugs;
- d. Discriminatie;
- e. Fraude met sociale zekerheidswetgeving;
- f. Illegale prostitutie;
- g. Mensenhandel;
- h. Arbeidsuitbuiting;
- i. Arbeidsmarktfraude;
- j. Fraude met arbeidsgerelateerde subsidies;
- k. Illegaal wapenbezit.

### Artikel 2. Rekendatum tijdsbestek en weging veroordelingen

1. De beoordeling of er sprake is van slecht levensgedrag vindt plaats aan de hand van de veroordelingen, als bedoeld in artikel 1, gedurende een tijdsbestek van vijf jaren voorafgaand aan de datum waarop de vergunning is aangevraagd.

2. Indien er in de afgelopen vijf jaren geen veroordelingen bekend zijn, wordt de betrokkene geacht te voldoen aan de norm 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag te zijn' en wordt niet toegekomen aan een inhoudelijke weging van eventueel aanwezige oudere veroordelingen.

3. Indien er zich in de laatste vijf jaren veroordelingen hebben voorgedaan, wordt tevens gekeken naar veroordelingen in het verdere verleden om te bezien of er sprake is van een patroon van zodanig levensgedrag.

4. Indien nog geen onherroepelijke uitspraak is gedaan wordt het feit gezien als een feit jonger dan vijf jaren en daarom meegewogen in de beoordeling.

### **Artikel 3. Inwerkingtreding**

Deze beleidsregel treedt in werking een dag na bekendmaking.

### **Artikel 4. Citeertitel**

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: 'Beleidsregel concretisering term 'slecht levensgedrag' gemeente Almelo 2022'.

### **Artikel 5. Slotformulier**

Deze beleidsregel wordt in het Gemeenteblad gepubliceerd.

*Aldus vastgesteld te Almelo, 8 maart 2022,*

*De burgemeester van de gemeente Almelo,  
A.J. Gerritsen*

## Toelichting

### Waarom vindt er toetsing van het levensgedrag plaats?

Exploitanten en leidinggevenden van alcohol schenkende bedrijven en slijterijen mogen op grond van de Alcoholwet in geen enkel opzicht van slecht levensgedrag zijn. Op grond van de APV geldt hetzelfde voor exploitanten en leidinggevenden van (alcoholvrije) openbare inrichtingen (met aantekening coffeeshop), seksbedrijven, speelgelegenheden en bedrijven in een aangewezen gebied, straat of gebouw. De burgemeester beschikt over een ruim beoordelingskader. Er gelden geen beperkingen aan de feiten of omstandigheden die daarbij mogen worden betrokken.

Exploitanten en leidinggevenden van bovengenoemde bedrijven hebben een bijzondere verantwoordelijkheid. Het exploiteren van dergelijke bedrijven, of beter gezegd het niet verantwoord exploiteren daarvan, kan leiden tot verstoring van de openbare orde en kan het omliggende woon- en leefklimaat nadelig beïnvloeden. Exploitanten en leidinggevenden spelen een belangrijke rol in het creëren van een rustige en veilige omgeving en hebben hierin een voorbeeldfunctie. Zij dienen zorg te dragen voor een goede gang van zaken in en rondom de onderneming. Zij dienen verstoring van de openbare orde, zoals overlast, criminaliteit, geweld en misbruik van alcohol en andersoortige verdovende middelen, te voorkomen en te beperken. Zij zijn verantwoordelijk voor (de veiligheid) van hun personeel, bezoekers en directe omgeving van hun omgeving en voor het signaleren en melden van misstanden, mensenhandel en uitbuiting. Van exploitanten en leidinggevenden wordt daarom verwacht dat zij te allen tijde hun medewerking verlenen aan toezichhouders, informatie proactief delen en eerlijk zijn over de feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan en relevant zijn voor het beoordelen van het levensgedrag.

### Wanneer is er sprake van slecht levensgedrag?

Wanneer er precies sprake is van 'slecht levensgedrag', dusdanig dat dit van invloed is op het exploiteren van de onderneming, is niet concreet te benoemen. Vanwege de diversiteit in (stafbare) feiten die hierbij een rol kunnen spelen, zijn geen standaardcriteria op te stellen. In sommige gevallen kan één gedraging voldoende zijn om te spreken van 'slecht levensgedrag'. In ander gevallen kunnen meerdere gedragingen op zichzelf staand onvoldoende zijn, maar kunnen zij in hun onderlinge samenhang wel leiden tot het oordeel dat er sprake is van 'slecht levensgedrag'.

### Naar welke feiten en omstandigheden wordt gekeken?

Bij de beoordeling wordt gekeken naar uiteenlopende feiten en omstandigheden die iets zeggen over het gedrag van de betrokkene. Bij de levensgedrag toets gaat het om gedragingen die naar hun aard en ernst de vrees rechtvaardigen dat de aanwezigheid van de exploitant/leidinggevende als verantwoordelijke voor de exploitatie het woon- en leefklimaat in de omgeving van het bedrijf, de openbare orde of de veiligheid nadelig beïnvloedt. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar strafbare feiten. Ook wordt rekening gehouden met gedragingen die op zichzelf niet reeds als ernstig in vorenbedoelde zin kunnen worden beschouwd, maar die in samenhang met andere gedragingen een bepaald gedragspatroon opleveren dat de betrokkene de voor hem geldende regels net naleeft, zodat ook dan de vrees voor de kwaliteit van het woon- en leefklimaat, de openbare orde en de veiligheid.

### Welke gegevens worden geraadpleegd?

Om het levensgedrag te toetsen worden diverse gegevens, in samenhang, gewogen. Daarbij kan, onder andere, gebruik worden gemaakt van de volgende bronnen: informatie van de politie, het Justitieel Documentatie Systeem, handhavingsgegevens, overige gegevens waarover de gemeente beschikt, informatie van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: 'Inspectie SZW'), de Belastingdienst, de Douane, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: 'IND'), het Centraal Insolventieregister, een Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur-toets (hierna: 'Bibob') en uit openbare bronnen. Indien noodzakelijk voor de beoordeling kan via het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (hierna: 'RIEC') informatie worden uitgewisseld met de Inspectie SZW, de Belastingdienst, de Douane en de IND.

### Zijn de feiten en omstandigheden aan de zaak te relateren?

Het is niet vereist dat de feiten aan de zaak (bijvoorbeeld de openbare inrichting of het seksbedrijf) te relateren zijn. Als dit wel het geval is, kan dit zwaar meewegen. Denk bijvoorbeeld aan een leidinggevende die tijdens de uitoefening van zijn functie betrokken is geraakt bij geweldsincidenten of een leidinggevende die onder invloed van middelen verkeert tijdens de uitoefening van zijn functie.

### Wanneer vindt de toetsing plaats?

De toetsing vindt plaats bij de aanvraag van de vergunning en bij een beschrijving van een exploitant of een leidinggevende. Ook gedurende de looptijd van de vergunning kan er een aanleiding bestaan om het levensgedrag opnieuw te beoordelen, bijvoorbeeld als er sprake is van nieuwe (strafbare) feiten of omstandigheden naar aanleiding van signalen over de onderneming of over een andere onderneming van dezelfde exploitant.

### **In welke periode zijn de feiten gepleegd?**

In beginsel worden slechts feiten die zich hebben voorgedaan in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het besluit meegenomen in de beoordeling. Het gaat daarbij om veroordelingen voor het plegen of medeplegen van of de medeplichtigheid aan strafbare feiten, als bedoeld in artikel 1. Bij informatie van de Belastingdienst en overige fiscale feiten wordt gekeken naar de aard en de omvang van de informatie en of sprake is van een patroon om te beoordelen of dit relevant is voor de levensgedrag toets.

Bij de berekening van de periode van vijf jaar gelden de volgende uitgangspunten:

- De pleegdatum is in beginsel leidend;
- Voor de berekening van de laatste vijf jaar telt de periode waarin een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis is ondergaan niet mee;
- De datum van het primaire besluit over het levensgedrag op de aanvraag van de exploitatievergunning, de tussentijdse bijschrijving van een exploitant en/of leidinggevende of intrekking van de exploitatievergunning is de peildatum voor vaststellen van de periode van vijf jaar;
- Indien er sprake is van een patroon of een hoge frequentie van (soortgelijke) feiten, kunnen ook gedragingen en/of veroordelingen die langer dan vijf jaar voorafgaand aan het besluit hebben plaatsgevonden, in de beoordeling worden betrokken.

### **Levensgedrag toets is niet in strijd met Dienstenrichtlijn**

De exploitatie van een openbare inrichting (met aantekening coffeeshop), seksbedrijf en speelgelegenheid zijn een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn (met betrekking tot openbare inrichtingen zie de uitspraak van de Afdeling van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1262). Op vergunningstelsels die de uitoefening van dergelijke dienstenactiviteiten reguleren heeft artikel 10 van de Dienstenrichtlijn betrekking (Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt). Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn moet een vergunningstelsel gebaseerd zijn op criteria die beletten dat de bevoegde instantie (in dit geval de burgemeester) zijn beoordelingsvrijheid op willekeurige wijze uitoefent. Op grond van artikel 10, tweede lid, onder d, e en f, van de Dienstenrichtlijn moeten deze criteria duidelijk, ondubbelzinnig en vooraf openbaar bekend zijn gemaakt. Het feit dat de burgemeester beoordelingsvrijheid heeft, betekent volgens de Afdeling niet dat reeds daarom moet worden gevreesd voor een willekeurige bevoegdheidsuitoefening die in strijd is met artikel 10, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn. Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn verzet zich dus in beginsel niet tegen een vergunningsvoorwaarde bij de toepassing waarvan het bevoegd gezag beoordelingsruimte toekomt. Wel vereist het Unierecht in zo'n geval dat vooraf duidelijk is onder welke omstandigheden aan die vergunningsvoorwaarde is voldaan (zie punt 58 uit het arrest van het Hof van 8 mei 2013, ECLI:EU:C:2013:288, Libert). De Dienstenrichtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie staan er niet aan in de weg dat die specificatie plaatsvindt op bestuurlijk niveau, zoals bijvoorbeeld in een beleidsregel of blijkens een vaste bestuurspraktijk.