

Beleidsregels beoordelingscriteria slecht levensgedrag gemeente Waalwijk 2022

Besluit van de burgemeester tot het vaststellen van beleidsregels voor beoordelingscriteria van slecht levensgedrag in de gemeente Waalwijk op basis van artikel 4:81 van de Algemene wet Bestuursrecht en de artikelen 2:25, 2:28, 2:77b, 3:5 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Waalwijk.

De burgemeester van Waalwijk,

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet Bestuursrecht en de artikelen 2:25, 2:28, 2:77b, 3:5 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Waalwijk;

overwegende,

- dat de Algemene plaatselijke verordening (APV) van de gemeente Waalwijk diverse bepalingen kent op grond waarvan een aangevraagde vergunning kan worden geweigerd in het geval de directe betrokkene, veelal de aanvrager, organisator, exploitant en leidinggevende, in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
- dat de burgemeester middels lokale beleidsregels bevoegd is om nadere invulling te geven aan het begrip wanneer iemand van slecht levensgedrag is en op die manier meer duiding kan geven aan de bijbehorende weigeringsgronden.
- dat door middel van het vaststellen van lokale beleidsregels aan de eisen van artikel 10 van de Dienstenrichtlijn wordt voldaan.

Besluit,

1. de beleidsregels “beoordelingscriteria slecht levensgedrag gemeente Waalwijk 2022” vast te stellen (bijgevoegd).

Aldus besloten op 8 november 2022,

De burgemeester van de gemeente Waalwijk
Sacha C.A.M. Ausems

Bijlage Beleidsregels beoordelingscriteria slecht levensgedrag gemeente Waalwijk 2022

1. Inleiding

De wetgever heeft niet nader omschreven wanneer sprake is van "niet in enig opzicht van slecht levensgedrag". Ook in de parlementaire geschiedenis is hierover weinig terug te vinden. De beoordeling of iemand van slecht levensgedrag is, is daarmee vaak onderdeel van een geschil bij de rechter. De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State laat daarbij in de relevante rechtspraak grote ruimte aan het betreffende bestuursorgaan voor de beoordeling van de feiten en omstandigheden.

Om nadere invulling te geven aan het begrip "niet in enig opzicht van slecht levensgedrag" en de bijbehorende weigeringsgrond, heeft de burgemeester van de gemeente Waalwijk besloten, op grond van de bevoegdheid in artikel 4:81, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), beleidsregels vast te stellen.

De Algemene plaatselijke verordening (APV) van de gemeente Waalwijk kent namelijk diverse bepalingen op grond waarvan een aangevraagde vergunning kan worden geweigerd in het geval de directe betrokkene, veelal de aanvrager, organisator, exploitant en leidinggevende, in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Het gaat hierbij specifiek om de bepalingen van artikel 2:25 APV, artikel 2:28 APV, artikel 2:77b APV en artikel 3:5 APV. Onderhavige beleidsregels zijn van toepassing bij de toetsing aan het criterium van slecht levensgedrag zoals dat in deze artikelen is opgenomen.

In deze beleidsregels worden richtlijnen opgenomen om te kunnen bepalen wat onder slecht levensgedrag wordt verstaan en welke feiten en omstandigheden daarbij worden meegewogen. Hiermee wordt voldaan aan artikel 10 van Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt.

2. Welke eisen stelt de Dienstenrichtlijn?*Wat is de Dienstenrichtlijn?*

De Dienstenrichtlijn is in het leven geroepen om belemmeringen voor ondernemers binnen de Europese Unie zoveel mogelijk weg te nemen. Op grond van artikel 10, eerste lid, moet een vergunningstelsel gebaseerd zijn op criteria die beletten dat de bevoegde instantie haar beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefent. Op grond van het tweede lid van dit artikel, onder d, e, en f, zijn deze criteria duidelijk, ondubbelzinnig, objectief en vooraf openbaar bekend gemaakt.

Relatie Dienstenrichtlijn en beleidsregels beoordelingscriteria slecht levensgedrag

Om discussie over mogelijke strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn te voorkomen, is het noodzakelijk dat de burgemeester bij het toepassen van de desbetreffende weigeringsgrond beleidsregels vaststelt en deze duidelijk/openbaar bekend maakt. In dit geval gaat het dus om beleidsregels met betrekking tot beoordelingscriteria rondom slecht levensgedrag. Deze beleidsregels bevorderen de rechtszekerheid en eenduidigheid voor aanvragers en geven inzicht op welke wijze de burgemeester zijn besluit motiveert.

Daarnaast kan het criterium van slecht levensgedrag aanleiding zijn tot het treffen van handhavingsmaatregelen, waaronder het intrekken van de vergunning(en). Ook daarbij is het van belang dat vooraf duidelijkheid bestaat over de toetsingsgronden aan genoemd criterium, waardoor geen (schijn van) willekeur ontstaat en bij toepassing van een handhavingsmaatregel op grond van slecht levensgedrag, de evenredigheid van de betreffende maatregel daarin mede is verwerkt.

3. Wat zijn de beoordelingscriteria?**3.1 Type gegevens**

Bij de levensgedragtoets worden altijd de politie en het Justitieel Documentatie Systeem geraadpleegd. Andere informatiebronnen, met uitzondering van eigen handhavingsgegevens, worden niet standaard geraadpleegd voor het beoordelen van het levensgedrag. Indien noodzakelijk voor de beoordeling kan via het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) informatie worden uitgewisseld met de Inspectie SZW, de Belastingdienst, de Douane en de IND. Ook mag informatie gebruikt worden vanuit openbare bronnen, eerdere veroordelingen, strafbeschikkingen, fiscale vergrijpboetes en sepots. Tenslotte kunnen ook gegevens in het kader van een onderzoek ingevolge de Wet Bibob, binnen de kaders van deze wet, meegewogen worden en bijdragen aan de conclusie dat de betrokkene in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

Richtlijn: hoe harder en/of concreter de feiten, des te eerder sprake is van "in enig opzicht van slecht levensgedrag".**3.2 Wiens gedrag en in welke gevallen wordt getoetst?**

In de van toepassing zijnde bepalingen uit de APV is per bepaling specifiek aangegeven van welke personen het levensgedrag getoetst wordt. Veelal betreffen dit de exploitant en leidinggevende van een horecabedrijf of de organisator van een evenement. Gedragingen die rechtstreeks aan betrokkene zijn toe te rekenen, bijvoorbeeld omdat hij zelf een strafbaar feit heeft gepleegd of omdat hij zelf nalatig is geweest, wegen zwaarder dan feiten waarvan de betrokkene misschien had behoren te weten. Verder vindt wanneer nodig, naast toetsing bij de vergunningaanvraag, ook toetsing plaats bij een beschrijving van een leidinggevende. Ook gedurende de looptijd van een vergunning kan er aanleiding

zijn om het levensgedrag opnieuw te beoordelen, bijvoorbeeld als sprake is van nieuwe (strafbare) feiten of omstandigheden, naar aanleiding van signalen over de onderneming of naar aanleiding van signalen over een andere onderneming van dezelfde exploitant.

Richtlijn: directe betrokkenheid van de exploitant, leidinggevende of organisator weegt zwaarder dan indirecte betrokkenheid.

3.3 Aard van de feiten en omstandigheden

Bij de toets aan het criterium dat een betrokkene "niet in enig opzicht van slecht levensgedrag" mag zijn, worden alle relevante feiten en omstandigheden betrokken. Hierbij is het relevantie criterium leidend. Dat wil zeggen dat de feiten en omstandigheden die worden meegewogen in het oordeel over het levensgedrag relevant moeten zijn voor de betreffende activiteit. Feiten en omstandigheden die aanleiding geven voor het aannemen van slecht levensgedrag moeten verband houden met de vraag of de aangevraagde activiteit kan worden geëxploiteerd op een wijze die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Een en ander zal in het besluit worden uitgewerkt en gemotiveerd.

Voorbeelden van feiten en omstandigheden die gerelateerd zijn aan een goede exploitatie van de aangevraagde activiteit en in ieder geval worden meegenomen in de beoordeling van het levensgedrag zijn:

- (betrokkenheid bij) gewelds- en levensdelicten;
- vermogensdelicten als (schuld)witwassen, fraude, oplichting en valsheid in geschrifte;
- overtreding van de verboden uit de Opiumwet;
- fiscale delicten, zoals overtreding van de Algemene wet inzake rijksbelasting;
- wapen en munitiedelicten;
- zedendelicten;
- mensenhandel;
- zaken rondom discriminatie;
- feiten en omstandigheden die aan de exploitatie van de inrichting te relateren zijn. Denk bijvoorbeeld gedacht 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;
- eerdere weigering van een vergunning vanwege levensgedrag.

Bovenstaande lijst is niet uitputtend, noch cumulatief en geeft slechts een indicatie van de feiten en omstandigheden waarvan het voor een ieder evident is dat met dergelijke gedragingen niet is voldaan aan het vereiste dat een betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

Ook feiten waarbij geen strafrechtelijke veroordeling bestaat mogen meetellen. Wel zal er altijd een evenredigheidstoets plaatsvinden. Dit wil zeggen dat de toepassing van het criterium slecht levensgedrag niet verder gaat dan nodig om te waarborgen dat de aangevraagde activiteit wordt geëxploiteerd op een wijze die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Dienstenrichtlijn).

In de beoordeling wordt telkens de volgende achterliggende gedachte in ogenschouw genomen: is het wenselijk dat de betreffende persoon, gezien zijn levensgedrag, de verantwoordelijkheid draagt voor de bedrijfsvoering in een openbare inrichting? Beschikt de aanvrager van de vergunning en de directe betrokkene over het bijzondere verantwoordelijkheidsgevoel dat in de desbetreffende branche van een ondernemer verwacht mag worden?

Richtlijn: feiten en omstandigheden die gerelateerd zijn aan een goede exploitatie van een openbare inrichting zijn leidend.

3.4 Aantal feiten en omstandigheden; sprake van patroon van slecht levensgedrag?

Bij de toetsing aan het criterium van slecht levensgedrag is het aantal relevante feiten van belang, waarbij als uitgangspunt geldt dat meerdere relevante feiten eerder tot de conclusie zullen leiden dat de betrokkene in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Het moet gaan om relevante feiten 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 beïnvloed. Daarnaast is het, in geval van meerdere relevante feiten, van belang om vast te kunnen stellen dat sprake is van een patroon van zogenaamd slecht levensgedrag. Indien wordt geconcludeerd dat sprake is van slecht levensgedrag zal in het betreffende besluit inhoudelijk gemotiveerd worden waarom de feiten en omstandigheden waarop de weigering is gebaseerd niet gering zijn en waarom deze, ondanks een bepaald tijdsverloop, nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van betrokkene om de aangevraagde activiteit op verantwoorde wijze uit te oefenen.

Een enkel, langdurig gepleegd (strafbaar) feit kan echter evengoed leiden tot de conclusie dat sprake is van slecht levensgedrag. Ook in dit geval geldt dat er een inhoudelijke motivering in het besluit zal worden opgenomen.

Tenslotte wordt net als bij richtlijn 3.3 ook bij deze richtlijn het relevantie criterium gehanteerd.

Richtlijn: hoe meer feiten, hoe eerder sprake is van "in enig opzicht van slecht levensgedrag".

3.5 Tijdsverloop

Bij de toetsing aan het criterium van slecht levensgedrag wordt in eerste instantie beoordeeld of zich in de vijf jaar voorafgaand het besluit op de aanvraag relevante feiten hebben voorgedaan.

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.

Hebben zich in deze periode geen relevante feiten voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van de betrokkene(n) kan de gevraagde vergunning in beginsel worden verleend. Pas als zich in deze periode wel relevante feiten en omstandigheden hebben voorgedaan, wordt ook in het verdere verleden gekeken om te bezien of er een patroon valt op te maken in het slechte levensgedrag van de betrokkene(n). In dat geval worden alle relevante feiten en omstandigheden bij de beoordeling betrokken, ondanks het tijdsverloop.

Feiten en omstandigheden die wel kunnen leiden tot het oordeel dat de aanvrager van slecht levensgedrag is mogen niet gedurende een onredelijk langere periode in de weg blijven staan aan verlening van de gevraagde vergunning. Alleen als concreet inhoudelijk gemotiveerd kan worden waarom de feiten en omstandigheden waarop de weigering is gebaseerd niet gering zijn en waarom deze, ondanks een bepaald tijdsverloop, nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van betrokkene om de aangevraagde activiteit op verantwoorde wijze uit te oefenen mag hiervan worden afgeweken.

Richtlijn: in beginsel wordt tot 5 jaar teruggekeken.

4. Bekendmaking, inwerkingtreding en citeertitel

Dit document omvat beleidsregels in de zin van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Deze beleidsregels worden aangehaald als 'Beoordelingscriteria slecht levensgedrag gemeente Waalwijk 2022'.

Aldus besloten door de burgemeester op 8 november 2022.

De burgemeester van Waalwijk,
Sacha C.A.M. Ausems