

Beleidsregel beoordeling levensgedrag Eindhoven 2023

Het college van burgemeester en wethouders maakt bekend, dat de burgemeester van de gemeente Eindhoven,

gelet op:

- artikel 4:81 tot en met 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht;
- artikel 1:6, onder f, artikel 2:25 lid 2, artikel 2:28 lid 2, onder d, artikel 3.2.2, onder b van de APV;
- artikel 8, eerste lid, onder b en artikel 35, eerste lid, onder b van de Alcoholwet;
- artikel 30d, vierde lid onder a van de Wet op de kansspelen juncto artikel 4 lid 1 van het Speelautomatenbesluit 2000;

besluit vast te stellen de

Beleidsregel beoordeling levensgedrag Eindhoven 2023

Toelichting

Exploitanten, leidinggevenden en beheerders van openbare inrichtingen, coffeeshops, openbare inrichting met een gedoogbesluit, seksinrichtingen en speelautomatenhallen, alsook organisatoren van evenementen, hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in het kader van de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat in de omgeving van een onderneming of bij een evenement. Zij dienen verstoring van de openbare orde, zoals overlast, criminaliteit, geweld en alcoholmisbruik (en andersoortige verdovende middelen) te voorkomen en te beperken. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor (de veiligheid van) hun personeel, bezoekers en de directe omgeving van de onderneming. Ook dienen zij toezicht te houden en dienen zij misstanden, waaronder mensenhandel en uitbuiting te signaleren en te melden bij politie.

Voor meerdere vergunningen die de burgemeester op grond van de Algemene plaatselijke verordening Eindhoven (hierna APV), de Alcoholwet en de Wet op de kansspelen kan verlenen, geldt daarom dat exploitanten, leidinggevenden, beheerders en organisatoren moeten voldoen aan de norm van het 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn'.

Op grond van jurisprudentie beschikt de burgemeester over beoordelingsruimte bij de invulling van het 'slecht levensgedrag-criterium'. Deze beoordelingsruimte is niet in strijd met (artikel 10 van) de Dienstenrichtlijn, mits voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden die de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in de uitspraak van 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493, onder elkaar heeft gezet. De randvoorwaarden zijn dat bij de beoordeling van het levensgedrag:

- alleen feiten en omstandigheden mogen worden betrokken die relevant zijn voor de exploitatie van het betreffende bedrijf (relevantie)
- voor de betrokkene vooraf kenbaar moet zijn dat hij, gezien de relevante feiten en omstandigheden die bij het levensgedrag worden betrokken, niet aan die voorwaarde voldoet. Het moet gaan om gedragingen waarvan het voor een ieder evident is dat daarmee niet aan de voorwaarde omtrent het levensgedrag is voldaan (kenbaarheid);
- de toepassing van de voorwaarde dat een betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, op grond van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel niet verder mag gaan dan nodig is om te waarborgen dat bedrijven worden geëxploiteerd op een wijze die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Dit betekent dat geringe feiten en omstandigheden die te maken hebben met het levensgedrag op zichzelf gezien niet mogen meewegen en dat feiten en omstandigheden die wel kunnen leiden tot het oordeel 'slecht levensgedrag' niet gedurende een onredelijke lange periode in de weg mogen blijven staan (proportionaliteit).

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het kunnen beschikken over een recente Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) in het kader van de beoordeling van het levensgedrag niet relevant is. Hiervoor geldt namelijk een ander, beperkter, toetsingskader op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Door middel van deze beleidsregels wordt gelet op het bovenstaande op transparante wijze invulling gegeven aan de beoordelingsruimte van de burgemeester betreffende het slecht levensgedrag-criterium.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Reikwijdte beleidsregel

Met deze beleidsregel vult de burgemeester in hoe hij uitvoering geeft aan de beoordeling van het levensgedrag, zoals bedoeld in de APV, de Alcoholwet, de Wet op de kansspelen en het Speelautomatenbesluit 2000.

Artikel 1.2 Toepassing beleidsregel

Deze beleidsregel is van toepassing op alle bedrijven en activiteiten, waarvoor ingevolge Alcoholwet dan wel de APV of de Wet op de kansspelen een vergunningplicht geldt en waarbij de burgemeester de bevoegdheid heeft de vergunning te weigeren of in te trekken, of een leidinggevende bij te schrijven of te verwijderen van de vergunning indien de exploitant, de leidinggevende, de ondernemer, de organisator of de beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

Indien er een vergunningplicht komt voor bepaalde andere branches, waarvoor de slecht levensgedrag toets gaat gelden, is deze beleidsregel ook op betreffende branche van toepassing.

Artikel 1.3 Toets levensgedrag en bronnen

1. De burgemeester toetst het levensgedrag bij de aanvraag van een vergunning, bij een verzoek tot wijziging van een vergunning, of een bijschrijving van een leidinggevende of beheerder, dan wel op ieder moment dat de burgemeester dit nodig acht.
2. De burgemeester kan het levensgedrag opnieuw beoordelen indien er gedurende de looptijd van een vergunning sprake is van nieuwe feiten en / of omstandigheden of naar aanleiding van signalen.
3. De burgemeester onderbouwt bij de weigering dan wel intrekking van de vergunning welke feiten of omstandigheden reden zijn om het levensgedrag tegen te werpen.
4. De burgemeester weegt bij de toets van het levensgedrag diverse gegevens afzonderlijk en in onderlinge samenhang met elkaar en in relatie tot de vergunning.
5. De belangrijkste informatiebronnen, die hierbij worden gebruikt zijn:
 - a. Informatie van de politie;
 - b. Het Justitieel Documentatie Systeem;
 - c. Handhavingsgegevens en overige gegevens waarover de gemeente beschikt;
 - d. Informatie uit een Bibob-toets;
 - e. Informatie uit openbare bronnen.
6. Indien noodzakelijk kan de burgemeester via het Regionaal Informatie en Expertise centrum informatie uitwisselen met de Nederlandse Arbeidsinspectie, Belastingdienst, de Douane en de Immigratie en Naturalisatie dienst.

Hoofdstuk 2 Beoordeling levensgedrag

Artikel 2.1 Beoordelingsaspecten

Bij de beoordeling van het levensgedrag worden de volgende aspecten betrokken:

a. Welke gedragingen

Bij de beoordeling van het levensgedrag worden in de eerste plaats die gedragingen meegewogen die relevant zijn voor de aangevraagde of verleende vergunning. Voor een vergunning voor een inrichting of bedrijf betekent dit dat de publieke locatie geëxploiteerd moet kunnen worden op een wijze die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, openbare orde of het woon- en leefklimaat. Voor een alcoholwetvergunning komt daar tevens bij dat er geen gevaar en/of gezondheidsrisico's moeten ontstaan door de alcoholverstrekking. Voor het levensgedrag van een aanvrager/leidinggevende/beheerder/organisator in verband met een alcoholwetvergunning, een exploitatievergunning, een aanwezigheidsvergunning of een evenementenvergunning zijn in ieder geval de volgende categorieën gedragingen relevant.

Kenbaarheid gedragingen

- geweldstoepassing;
- drugsfeiten (zowel gerelateerd aan de Opiumwet als gerelateerd aan regels omtrent onrechtmatig gebruik van of handel in geneesmiddelen of genotmiddelen);
- wapenbezit/gebruik;
- overtredingen van helingverboden;
- overtredingen van de Wet op de Kansspelen;
- valsheid in geschrifte, zowel kennelijk gepleegd in de uitoefening van een horecabedrijf of inrichting dan wel ter verkrijging van een vergunning;

- gedragingen waaruit blijkt dat tijdens de exploitatie gevreesd moet worden dat aanwijzingen van politie of toezichthouders niet nageleefd zullen worden (bijv. negeren bevel ambtenaar in functie, belediging ambtenaar in functie);
- discriminatie;
- zedendelicten;
- mensenhandel, witwaspraktijken, sociale zekerheidsfraude, arbeidsuitbuiting en fraude met arbeids-gerelateerde subsidies;
- niet nakomen van fiscale verplichtingen op grond van Invorderingswet 1990 of de Algemene wet inzake rijksbelastingen;
- gedragingen die hebben geleid tot opgelegde bestuurlijke of handhavingsmaatregelen met betrekking tot een openbare inrichting (hieronder wordt mede begrepen een coffeeshop) tenzij deze maatregelen op geen enkele wijze aan de te beoordelen persoon (in bestuurs-rechtelijke zin) zijn te verwijten;
- ordeverstoringen waarbij de te beoordelen persoon betrokken was.

Relevantie gedragingen

Voor al deze categorieën van gedragingen geldt dat ze relevant zijn voor de exploitatie van een bedrijf of inrichting, omdat ze de veiligheid van bezoekers en omwonenden, de openbare orde in en buiten het bedrijf/inrichting en het woon- en leefklimaat in de omgeving van het bedrijf/inrichting kunnen raken. Van personen die betrokken zijn geweest bij deze gedragingen moet worden gevreesd dat ze niet op verantwoorde wijze leiding kunnen geven aan een bedrijf/inrichting.

Voor een alcoholwetvergunning zijn daarnaast de volgende gedragingen relevant bij de beoordeling van het levensgedrag van leidinggevend:

- overtredingen van de Alcoholwet of de horecabepalingen van de APV;
- rijden onder invloed of andere alcohol gerelateerde gedragingen;
- alle gedragingen, voor zover hierboven nog niet genoemd, die vermeld worden in artikel 3:4, eerste lid van het Alcoholbesluit. Deze gedragingen wegen ook mee in de beoordeling indien er geen sprake is van een veroordeling of wanneer niet wordt voldaan aan het gestelde in artikel 3:4, tweede en derde lid.

Deze gedragingen zijn voor een Alcoholwetvergunning relevant, omdat van personen die verantwoordelijkheid dragen voor het verantwoord schenken van alcohol verwacht mag worden dat zij zelf geen alcohol gerelateerde overtredingen plegen. Indien dat toch het geval is, betekent dit dat het vertrouwen in een goede naleving van de bepalingen van de Alcoholwet ontbreekt. Zo verhoudt zich het rijden onder invloed, de openbare dronkenschap of het in kennelijke staat van dronkenschap dienst doen in een openbare inrichting niet met de taken en verantwoordelijkheden van een leidinggevende van een horecabedrijf. Van een leidinggevende van een horecabedrijf wordt immers verwacht dat hij of zij anderen aanspreekt op hun verantwoordelijkheden en de risico's van alcoholmisbruik.

De gedragingen genoemd in het Alcoholbesluit zijn relevant aangezien de wetgever zelf aan deze bepalingen in het Alcoholbesluit belang heeft gehecht voor het levensgedrag van personen die op een Alcoholwetvergunning vermeld willen worden.

Voor een Aanwezigheidsvergunning zijn daarnaast de volgende gedragingen relevant bij de beoordeling van het levensgedrag van leidinggevend:

- alle gedragingen, voor zover hiervoor nog niet genoemd, die vermeld worden in artikel 4, leden 2, 3 en 4 van het Speelautomatenbesluit 2000. Deze gedragingen zijn ook relevant indien er geen sprake is van een veroordeling of wanneer niet wordt voldaan aan het gestelde in artikel 4, tweede, derde en vierde lid.

De gedragingen genoemd in het Speelautomatenbesluit 2000 zijn relevant aangezien de wetgever zelf aan deze bepalingen in het Speelautomatenbesluit 2000 belang heeft gehecht voor het levensgedrag van personen die een aanwezigheidsvergunning aanvragen.

Voor de hiervoor genoemde vergunningen geldt dat andere dan de hiervoor genoemde (categorieën van) gedragingen enkel worden meegewogen bij de beoordeling van het levensgedrag, voor zover daaruit een zeker patroon ter bevestiging van het slechte levensgedrag valt te ontwaren. Het moet daarbij gaan om een recidiverend karakter van bepaalde gedragingen dan wel het schenden van regels in algemene zin al dan niet gedurende een langere periode, waardoor de betrokken gedragingen niet meer op zichzelf staan, maar in combinatie voldoende ernstig zijn om te kunnen worden betrokken bij het levensgedrag. Bij wijze van voorbeeld: als een persoon in het verkeer een stopteken heeft genegeerd, dan is dat in principe niet een voor de horeca-exploitatie relevant feit. Als dezelfde persoon echter meermaals bevelen of aanwijzingen van politie of bijzondere opsporingsambtenaren tijdens de horecaexploitatie niet opvolgt, dan kan dat negeren

van het stopteken in het verkeer wel relevant zijn omdat het duidt op een patroon van het niet opvolgen van bevelen of aanwijzingen van het gezag.

Door deze beleidsregels en de hiervoor gegeven opsomming wordt ook voldaan aan het 'kenbaarheidsvereiste'. Voor betrokkenen, die kennis kunnen nemen van deze Beleidsregels via overheid.nl, is immers vooraf kenbaar bij welke relevante feiten en omstandigheden zij niet (langer) kunnen voldoen aan de eis dat zij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mogen zijn.

b. Aannemelijkheid gedragingen

De gedragingen die worden meegewogen bij de beoordeling omtrent het levensgedrag moeten aannemelijk zijn. Daarvoor is niet vereist dat iemand (onherroepelijk) is veroordeeld wegens een strafbaar feit door de strafrechter. Ook de hoogte van een eventueel opgelegde straf is niet relevant. Ook indien een persoon niet is vervolgd door het Openbaar Ministerie of sprake is van een sepot, kunnen de gedragingen meegewogen worden. De beoordeling vindt immers plaats in een bestuursrechtelijk kader en daar gelden de strafrechtelijke bewijsregels niet. Indien een bepaalde gedraging niet tot een strafrechtelijke veroordeling heeft geleid, betekent dat dus niet dat deze gedraging niet heeft plaatsgevonden. Het is namelijk heel goed mogelijk dat er strafrechtelijk onvoldoende bewijs is of dat de uitkomst van een strafrechtelijk onderzoek nog onbekend is, maar dat er wel sprake is van feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden of aannemelijk maken dat de betrokkene bepaalde gedragingen heeft begaan. De mee te wegen gedragingen zullen veelal strafbare of beboetbare feiten betreffen, maar kunnen ook andere gedragingen zijn die louter bestuursrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd. Orde verstarend gedrag levert bijvoorbeeld soms als zodanig geen strafbaar feit op.

c. Tijdsverloop gedragingen

In beginsel worden bij de beoordeling enkel gedragingen meegewogen die in een periode van vijf jaar voorafgaand aan het beoordelingsmoment, bijvoorbeeld tijdens de behandeling van een aanvraag van een vergunning, hebben plaatsgevonden. Een (her)beoordeling omtrent het levensgedrag kan ook plaatsvinden nadat een vergunning is afgegeven, omdat er signalen zijn dat er sprake is van slecht levensgedrag. Geconstateerd slecht levensgedrag levert in dat geval een intrekingsgrond op. Indien binnen deze periode van vijf jaar sprake is van relevante gedragingen, zoals bedoeld in 2.1 onder a, dan kunnen ook gedragingen die zich hebben voorgedaan buiten de vijfjaarperiode worden betrokken bij de beoordeling van het levensgedrag. Deze oudere gedragingen kunnen dan een duiding geven dan wel blijk geven van een patroon van gedragingen gedurende een langere periode. Indien er sprake is van een dergelijk patroon kunnen – zoals aangegeven in 2.1 onder a – ook andere gedragingen dan de daar benoemde categorieën duiding geven en een patroon ondersteunen. Indien er in de vijf jaar, voorafgaand aan het beoordelingsmoment, geen gedragingen zijn gebleken, dan wordt de betrokkene geacht te voldoen aan de eis omtrent het levensgedrag en wordt niet toegekomen aan een weging van eventueel oudere gedragingen.

Proportionaliteit

d. Weging gedragingen

Of er sprake is van slecht levensgedrag dat moet leiden tot weigering of intrekking van de vergunning wordt per individueel geval bepaald. In het algemeen zal één gedraging, zoals bedoeld in 2:1 onder a, niet leiden tot het oordeel 'slecht levensgedrag'. Alleen als het gaat om een feit dat niet-gering c.q. ernstig is, kan één gedraging al voldoende zijn om slecht levensgedrag aan te nemen. In andere gevallen moet sprake zijn van meerdere gedragingen die op zichzelf staand onvoldoende zijn, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot de conclusie dat sprake is van slecht levensgedrag.

Hoofdstuk 3 Overige bepalingen

Artikel 3.1 Hardheidsclausule

De burgemeester kan in bijzondere en dringende gevallen een artikel of artikelen van deze beleidsregels buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing ervan, gelet op het belang van de belanghebbende, leidt tot onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 3.2 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking.

Artikel 3.3 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als Beleidsregel beoordeling levensgedrag Eindhoven 2023.

Eindhoven, 17 juli 2023

,de burgemeester