

Beleidsregel beoordeling levensgedrag gemeente Gouda

De burgemeester van Gouda,

Gelet op artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht; de artikelen 2:9, 2:49 en 3:5 van de Algemene plaatselijke verordening Gouda 2020; artikel 8 van de Alcoholwet artikel 3.3. en 3.4 van het Alcoholbesluit, artikel 30b van de Wet op de kansspelen gelezen in samenhang met artikel 4 van het Speelautomatenbesluit 2000;

Overwegende

dat de burgemeester bevoegd is te beslissen op aanvragen voor een Alcoholwetvergunning, een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten of een exploitatievergunning voor een openbare inrichting, een seksbedrijf of voor bedrijven in een aangewezen branche, gebouw of gebied en daarbij beoordeelt of betrokkenen bij de onderneming niet in enig opzicht van slechts levensgedrag zijn;

Besluit:

Vast te stellen de

Beleidsregel beoordeling levensgedrag gemeente Gouda 2023

1. Aanleiding beleidsregel over levensgedrag

Op grond van Alcoholwet mogen leidinggevend van horecabedrijven en slijterijen niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Op grond van de Algemene plaatselijke verordening Gouda 2020 (verder: Apv) geldt hetzelfde voor:

- exploitanten en leidinggevend van openbare inrichtingen (art. 2:9, lid 3 onder d Apv);
- exploitanten en beheerders van bedrijven in aangewezen branches, gebouwen of gebieden (art. 2:49, lid 4 onder c Apv);
- exploitanten en beheerders van seksbedrijven (art. 3:5, lid 1 onder b Apv).

Ook in de Wet op de Kansspelen en het bijbehorende Speelautomatenbesluit is bepaald dat de aanvrager van een aanwezigheidsvergunning voor een inrichting en de bedrijfsleiders en beheerders van die inrichting niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn.

Het criterium 'slecht levensgedrag' wordt al geruime tijd gehanteerd in de Alcoholwet (voorheen: Drank- en Horecawet). In de toelichting op de Apv Gouda 2020 staat dat voor de reikwijdte van dit begrip wordt aangesloten bij de terminologie van deze wet. De wetgever heeft in de Alcoholwet echter niet omschreven wanneer sprake is van slecht levensgedrag en hoe dit getoetst wordt. Ook in de parlementaire geschiedenis zijn geen aanknopingspunten terug te vinden.

Tot op heden was de wijze waarop de burgemeester beoordeelt of iemand in enig opzicht van slecht levensgedrag is, niet beschreven. De burgemeester hanteerde wel een vaste gedragslijn overeenkomstig de uitgangspunten zoals deze in de jurisprudentie zijn ontwikkeld.

Met de vaststelling van deze beleidsregel legt de burgemeester de in het verleden gehanteerde (gedrags)lijn vast ten aanzien van de invulling aan het begrip 'slecht levensgedrag' en op welke wijze dit getoetst wordt bij aanvragen voor een exploitatievergunning zoals hiervoor genoemd of bijschrijving van een leidinggevende en/of beheerder op een reeds verleende vergunning. Op deze manier is vooraf kenbaar en voor een ieder duidelijk hoe en waarop wordt getoetst en dit komt de rechtszekerheid ten goede.

De burgemeester beschikt op grond van jurisprudentie 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 een horecabedrijf, kansspelautomaten of seksbedrijf;

- 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;
- de toepassing van de voorwaarde dat een betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, mag op grond van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel niet verder gaan dan nodig is om te waarborgen dat horecabedrijven 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.

Volledigheidshalve wordt 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.

2. Toepassingsbereik van de beleidsregel

De beleidsregel ziet op de toetsing van levensgedrag bij de volgende vergunningen:

- I. een exploitatievergunning op grond van artikel 2:9 Apv Gouda 2020;
- II. een exploitatievergunning op grond van artikel 2:49 Apv Gouda 2020;
- III. een vergunning op grond van art. 3:5 Apv Gouda 2020;
- IV. een vergunning op grond van artikel 3 Alcoholwet;
- V. een vergunning op grond van artikel 30b, eerste lid Wet op de Kansspelen.

De beleidsregel bevat een algemeen afwegingskader en bevat geen uitputtende opsomming van relevante feiten en omstandigheden. Juist omdat het bij het beoordelen van het levensgedrag gaat om maatwerk, kan het noodzakelijk zijn rekening te houden met andere feiten en omstandigheden die niet specifiek zijn benoemd in deze beleidsregel, maar die wel relevant kunnen zijn voor de belangen die de Apv, Alcoholwet en de Wet op de Kansspelen beogen te behartigen.

Daarnaast is van belang op te merken dat bij de toepassing van de beleidsregel altijd moet worden beoordeeld of de nadelige gevolgen van een besluit voor een of meer belanghebbenden niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

3. Waarom levensgedrag toetsen?

Exploitanten, leidinggevenden en beheerders van een openbare inrichting, van een bedrijf in een aangewezen branche, gebied en van een seksbedrijf of een inrichting in het kader van de Wet op de kansspelen hebben een bijzondere verantwoordelijkheid. Het exploiteren van dergelijke bedrijven, of beter gezegd, het niet verantwoord exploiteren ervan, kan tot een verstoring van de openbare orde leiden of het omliggende woon- en leefklimaat nadelig beïnvloeden. De toetsing van het levensgedrag is een noodzakelijke preventieve toets om de risico's op inbreuken op de openbare orde en veiligheid en een goed woon- en leefklimaat te beperken. Slecht levensgedrag is een grond om de vergunning te weigeren of in te trekken of om een aspirant leidinggevende of beheerder niet bij te schrijven op de vergunning.

4. Wanneer toetsing van levensgedrag?

De toetsing vindt plaats bij de vergunningaanvraag of bij een bijschrijving van een leidinggevende of beheerder. 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.

5. Informatiebronnen bij de toetsing van levensgedrag

De beoordeling in het kader van het criterium levensgedrag vindt plaats aan de hand van diverse informatiebronnen. Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van de belangrijkste informatiebronnen:

- Informatie van de politie;
- Het Justitieel Documentatie Systeem;
- Handhavingsgegevens en overige gegevens waarover (de) (het bevoegde gezag van de) gemeente beschikt;
- Informatie uit een Bibob-toets;
- Informatie uit openbare bronnen.

Bij de levensgedragstoets worden bovengenoemde bronnen standaard geraadpleegd. Indien noodzakelijk voor de beoordeling kan via het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) informatie worden uitgewisseld met de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, de Douane en de IND.

6. Algemene richtlijnen voor de toetsing van levensgedrag

6.1 Welke gedragingen worden meegewogen

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 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 het beoordelen van het levensgedrag zijn in ieder geval de volgende categorieën gedragingen relevant:

- 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 de Alcoholwet, Wet op de kansspelen of van de relevante bepalingen van de APV;
- overtredingen van helingverboden;
- valsheid in geschrift, zowel kennelijk gepleegd in de uitoefening van een 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 arbeidsgerelateerde subsidies, indien en voor zover deze gedragingen kennelijk gepleegd zijn in de uitoefening van een inrichting of gerelateerd zijn aan de uitoefening van een inrichting;
- gedragingen die hebben geleid tot opgelegde bestuurlijke of handhavingsmaatregelen met betrekking tot een inrichting, tenzij deze maatregelen op geen enkele wijze aan de te beoordelen persoon (in bestuursrechtelijke zin) zijn te verwijten;
- ordeverstoringen, waarbij de te beoordelen persoon betrokken was;
- lidmaatschap van een verboden organisatie;
- lidmaatschap van een criminele organisatie.

Voor al deze categorieën van gedragingen geldt dat ze relevant zijn voor de exploitatie van een inrichting omdat ze de veiligheid van bezoekers en omwonenden, de openbare orde in en buiten de inrichting en het woon- en leefklimaat in de omgeving van de 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 of een inrichting kunnen beheren.

Bij de beoordeling van het levensgedrag 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 een horeca-exploitatie relevant feit, maar als dezelfde persoon meermaals bevelen of aanwijzingen van politie of BOA's tijdens de horeca-exploitatie 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, is immers vooraf kenbaar door welke relevante feiten en omstandigheden zij niet (langer) kunnen voldoen aan de eis dat zij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mogen zijn.

6.2 Aannemelijkheid gedragingen die worden meegewogen

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 daarin 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, 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 verstorend gedrag levert bijvoorbeeld soms als zodanig geen strafbaar feit op.

6.3 Tijdsverloop gedragingen die worden meegewogen

In beginsel worden bij de beoordeling enkel gedragingen meegewogen die in een periode van vijf jaar voorafgaand aan het beoordelingsmoment 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 meerdere relevante gedragingen, zoals bedoeld in 6.1, 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 6.1 – ook andere gedragingen dan de daar benoemde categorieën duiding geven en een patroon ondersteunen.

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

- a. De pleegdatum is in beginsel leidend.
- b. Voor de berekening van de laatste vijf jaar telt de periode waarin een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis is ondergaan niet mee.
- c. 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.
- d. Indien er in de afgelopen vijf jaar meer dan één (strafbaar) feit zich heeft voorgedaan, wordt verder teruggekeken om te bezien of er een patroon ter bevestiging van het slecht levensgedrag valt te ontwaren.
- e. Ook (strafbare) feiten gepleegd als minderjarige worden bij de beoordeling betrokken. Bij de beoordeling speelt de leeftijd waarop het feit is gepleegd, de ernst van het feit en de ontwikkeling op latere leeftijd een rol.

6.4 Weging gedragingen

In het algemeen zal één gedraging, zoals bedoeld in 6.1, niet leiden tot het oordeel 'slecht levensgedrag' tenzij dit feit niet-gering c.q. ernstig is. Of er sprake is van slecht levensgedrag dat moet leiden tot weigering of intrekking van de vergunning wordt per individueel geval bepaald. In sommige gevallen is één gedraging voldoende om slecht levensgedrag aan te nemen. In andere gevallen zijn het 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.

7. Accenten per vergunningstelsel

Voor alle typen vergunningen gelden dezelfde algemene uitgangspunten zoals hiervoor omschreven, maar kunnen de accenten in de beoordeling verschillen. De aard van de inrichting is daarbij van invloed op de weging van (strafbare) feiten. Hieronder wordt kort per vergunningstype aangestipt waar de accentverschillen kunnen zitten. De geschetste gedragingen en gegeven voorbeelden zijn niet uitputtend. Ook andere gedragingen, zoals beschreven onder 6.1., kunnen in een concreet geval leiden tot het (gemotiveerde) oordeel dat een betrokkene bij één van de hieronder genoemde inrichtingen van 'slecht levensgedrag' is.

7.1 Exploitatievergunning op grond van artikel 2:9 Apv Gouda 2020

Onder deze categorie vallen de bedrijven die voldoen aan de definitie van een openbare inrichting. Die definitie is opgenomen in de Apv. Bij de beoordeling van het levensgedrag dient de vraag zich aan of de betrokkene in staat is een veilige exploitatie van de inrichting te voeren, zowel voor de personeel en bezoekers als voor de omgeving. In algemene zin geldt dat de horecabranche zeer kwetsbaar is voor intimidatie, geweld en opiumwetdelicten, maar ook witwassen. Daarom worden feiten als verdovende middelen, geweldsincidenten en fiscale feiten zwaarder meegewogen. Dit geldt ook voor gegronde overlastmeldingen. Voorts geeft artikel 2:9, vierde lid van de Apv ook een aantal verplichte weigeringsgronden met betrekking tot gedragingen van de exploitant of leidinggevenden.

7.2 Exploitatievergunning op grond van artikel 2:49 Apv Gouda 2020 (aangewezen bedrijven/branche)

Het doel van de vergunningplicht ex artikel 2:49 Apv Gouda 2020 is het tegengaan van een onveilig, niet leefbaar of malafide ondernemersklimaat. De precieze reden voor een aanwijzing verschilt per

aangewezen bedrijf/branche. Dit betekent dat het accent van deze beoordeling van het levensgedrag per bedrijf c.q. branche kan verschillen. Zo kunnen in een branche die is aangewezen vanwege een risico van witwassen overtredingen van de fiscale wetgeving zwaarder wegen. In een branche die bekend is vanwege veelvuldig voorkomen van heling zijn antecedenten op het gebied van diefstal en heling van groter belang, maar ook overtredingen die samenhangen met de administratieve wetgeving t.a.v. de bedrijfsvoering. In een branche kwetsbaar voor milieuovertredingen zullen eerdere milieufeiten zwaar meewegen.

7.3 Vergunning op grond van art. 3:5 Apv Gouda 2020 (seksbedrijven)

Bij de levensgedragstoets voor seksbedrijven speelt bij de beoordeling tevens de vraag of er voldoende vertrouwen is dat de exploitant en/of beheerders geen (mogelijke) slachtoffers van misstanden laat werken. Exploitanten en beheerders zijn verantwoordelijk voor het laten werken van zelfredzame sekswerkers en het zorgen voor de veiligheid van de sekswerkers. Zij dienen voldoende toezicht te houden op de branche (bijvoorbeeld: welke personen (niet zijnde klanten) zijn er bij de sekswerkers betrokken?) en dienen misstanden, mensenhandel en uitbuiting te signaleren en direct te melden bij de politie.

Bij de beoordeling wordt gekeken naar persoonlijke omstandigheden en de achtergrond van betrokkene om te bepalen of het levensgedrag een risico vormt. Schuldenproblematiek en betrokkenheid bij geweldsincidenten huiselijk geweld zijn voorbeelden van omstandigheden die iets kunnen zeggen over het levensgedrag van betrokkene, maar ook bijvoorbeeld overtredingen van de arbeidswetgeving wegen hier zwaar.

7.4 Vergunning en wijziging aanhangsel op grond van artikel 3 en 30a Alcoholwet

Leidinggevenden in een alcohol schenkend bedrijf hebben een voorbeeldfunctie en zijn verantwoordelijk voor hun bezoekers. Alcohol-gerelateerde (strafbare) feiten zijn daarom relevant voor de levensgedragstoets. Bij alcohol schenkende horecabedrijven en slijtersbedrijven wegen daarom overtredingen als rijden onder invloed van alcohol en openbaar dronkenschap, maar ook het in kennelijke staat zijn op het moment dat men werkzaam is in de inrichting, in beginsel zwaar mee in de beoordeling. Voor een Alcoholwetvergunning komt daar tevens bij dat er geen gevaar en/of gezondheidsrisico's moeten ontstaan door de alcoholverstrekking.

Ook hier geldt, net als bij de exploitatievergunning, dat er sprake is van een aantal verplichte weigeringsgronden met betrekking tot gedragingen van de exploitant of leidinggevenden (Alcoholbesluit).

7.5 Vergunning op grond van artikel 30b Wet op de Kansspelen

De Wet op de Kansspelen beoogt onder meer het gokverslaving te voorkomen en de mogelijkheid om te gokken te reguleren. De levensgedragstoetsing in het kader van deze vergunning ziet dan ook onder andere op deze aspecten. De vergunning ziet op het mogen plaatsen van kansspelautomaten in een voor publiek openstaand gebouw, in praktijk vaak een horeca-inrichting maar ook een speelautomatenhal. De levensgedragstoetsing ziet dan ook niet alleen op de doelen die verbonden zijn met de Wet op de Kansspelen zoals gokverslaving, aanbieden van of medewerking verlenen aan illegaal gokken, maar ook op alcohol-gerelateerde incidenten. Dit laatste vanuit het oogpunt in staat te kunnen zijn op te treden tegen overmatig gokgedrag van bezoekers van de openbare inrichting.

8. Inwerkingtreding en citeertitel

Deze regeling treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels beoordeling levensgedrag 2023 gemeente Gouda.

Aldus vastgesteld op 12 september 2023 te Gouda,

de burgemeester van Gouda,

mr. drs. P. Verhoeve