

Beleidsregels beoordeling levensgedrag 2023

De burgemeester van de gemeente Ede,

gelet op artikel 2:28, tweede lid, aanhef en onder a, van de Algemene plaatselijke verordening Ede 2022 en artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Alcoholwet,

overwegende dat het wenselijk is transparant te zijn in de wijze van beoordeling van het levensgedrag van aanvragers van een exploitatievergunning en van een Alcoholwetvergunning en van personen, vermeld op genoemde vergunningen, gelet op de jurisprudentie,

besluit vast te stellen:

Beleidsregels beoordeling levensgedrag 2023

1 Inleiding

De Alcoholwet stelt in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, de eis dat leidinggevend, zoals bedoeld in die wet, niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mogen zijn. Indien de burgemeester van oordeel is dat leidinggevend van slecht levensgedrag zijn, dan levert dat een imperatieve weigerings- of in-trekkingsgrond op voor de Alcoholwetvergunning. Dat betekent dat de vergunning, zonder afweging van belangen, geweigerd dan wel ingetrokken moet worden. Wel heeft de burgemeester bij de invulling van het criterium 'slecht levensgedrag' beoordelingsruimte.

Naast de eisen op grond van artikel 8, lid 1 zijn er op basis van artikel 8, lid 2 van de Alcoholwet andere eisen gesteld aan het zedelijk gedrag van leidinggevend in het Alcoholbesluit. Deze beleidsregels hebben wat betreft de Alcoholwet uitsluitend betrekking op de uitleg en beoordeling van de vraag of er bij leidinggevend sprake is van slecht levensgedrag, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder b, van die wet.

Daarnaast hebben deze beleidsregels betrekking op de beoordeling van het vereiste omtrent levensgedrag voor leidinggevend van openbare inrichtingen. In artikel 2:28a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene plaatselijke verordening Ede 2022 (APV) is dit vereiste als imperatieve weigeringsgrond voor de exploitatievergunning voor openbare inrichtingen opgenomen. Een reeds verleende exploitatievergunning kan ingetrokken worden bij gebleken slecht levensgedrag op grond van artikel 2:28b, eerste lid, aanhef en onder a, van de APV.

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;
- 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 bezien 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 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.

Tegen de vorenstaande achtergrond strekken deze beleidsregels tot invulling van de beoordelingsruimte van de burgemeester betreffende het slecht levensgedrag-criterium.

2 Beoordeling

2.1 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 een Alcoholwetvergunning komt daar tevens bij dat er geen gevaar en/of gezondheidsrisico's moeten ontstaan door de alcoholverstreking.

Voor het levensgedrag van een leidinggevende in verband met een Alcoholwetvergunning en een exploitatievergunning 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, Alcoholverordening of de horecabepalingen van de APV;
- overtredingen van helingverboden;
- overtredingen van de Wet op de Kansspelen;
- valsheid in geschrift, 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 toezichhouders niet nageleefd zullen worden (bijv. negeren bevel ambtenaar in functie, belediging ambtenaar in functie);
- discriminatie;
- zedendelicten;
- mensenhandel, witwaspraktijken, sociale zekerheidsfraude, arbeidsuitbuiting en fraude met arbeidsgelateerde subsidies, indien en voor zover deze gedragingen kennelijk gepleegd zijn in de uitoefening van een horecabedrijf of inrichting;
- gedragingen die hebben geleid tot opgelegde bestuurlijke of handhavingsmaatregelen met betrekking tot een horeca-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.

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

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

- 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 zijn ook relevant 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 horecalokaliteit niet goed 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.¹

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.

1) zie ook ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4277

Voor zowel de Alcoholwetvergunning als de exploitatievergunning 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 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 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.²

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

2.3 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, 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, 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 blijf geven van een patroon van gedragingen gedurende een langere periode. Indien er sprake is van een dergelijk patroon kunnen – zoals aangegeven in 2.1 – 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.

2.4 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, 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.³

2) zie ook ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1560; r.o. 8.2.

3) zie ook ABRvS, 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3182



3 Inwerkingtreding en citeertitel

Deze regeling treedt in werking op de dag na bekendmaking.
Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels beoordeling levensgedrag 2023.

Aldus vastgesteld op 1 maart 2023, zaaknummer 20230228384173.

*De burgemeester van Ede,
Mr. L.J. Verhulst*