

Beleidsregels beoordeling slecht levensgedrag gemeente Purmerend 2024

De burgemeester van de gemeente Purmerend,

gelet op artikel 2:25, artikel 2:28, artikel 2:84, artikel 3:7 van de Algemene Plaatselijke Verordening Purmerend 2021 en artikel 8, eerste lid onder b, artikel 31, eerste lid, onder b, artikel 35, eerste lid onder b van de Alcoholwet, het Alcoholbesluit en artikel 30d, vierde lid onder a, 30f, eerste lid van de Wet op de Kansspelen,

overwegende dat de burgemeester onder meer op basis van de Dienstenrichtlijn een vergaande motiveringsplicht heeft,

overwegende dat - anders dan in eerdere rechtspraak - de Afdeling Bestuursrechtspraak in haar recente uitspraak van 25 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1493) overwogen heeft, dat de feiten en omstandigheden die worden meegewogen bij de 'levensgedrag toets' relevant moeten zijn voor de exploitatie van een horecabedrijf,

overwegende dat uit het beleid de *wijze van beoordeling* van het levensgedrag (zedelijk gedrag) blijkt en vooraf duidelijk is,

overwegende dat door middel van dit beleid beter voldaan kan worden aan de motiveringsplicht,

gelezen het voorstel van 27 februari 2024,

B E S L U I T:

1. De navolgende Beleidsregels beoordeling slecht levensgedrag gemeente Purmerend 2024 vast te stellen.

Beleidsregels beoordeling slecht levensgedrag gemeente Purmerend 2024

1 Inleiding

Exploitanten, leidinggevenden en beheerders hebben een belangrijke verantwoordelijkheid voor het woon- en leefklimaat en de openbare orde en veiligheid in de omgeving van de onderneming. Zij dienen verstoring van de openbare orde door overlast, criminaliteit, geweld en alcoholmisbruik te voorkomen en te beperken. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor (de veiligheid van) hun personeel, bezoekers en de directe omgeving van de onderneming en ook voor het signaleren en melden van misstanden, waaronder mensenhandel en uitbuiting.

Voor meerdere vergunningen die de burgemeester op grond van de Algemene plaatselijke verordening Purmerend 2021 (hierna: APV), de Alcoholwet en de Wet op de Kansspelen kan verlenen, geldt daarom dat exploitanten, leidinggevenden en beheerders 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag' mogen zijn. De burgemeester kan op grond van de APV, dan wel op grond van de Alcoholwet en de Wet op de Kansspelen, de vergunning weigeren als blijkt dat er sprake is van slecht levensgedrag. Wanneer niet langer aan het vereiste levensgedrag wordt voldaan moet de Alcoholwetvergunning en de aanwezigheidsvergunning worden ingetrokken. Ook kan de exploitatievergunning worden ingetrokken.

De burgemeester heeft bij de invulling van het "slecht levensgedrag-criterium" beoordelingsruimte. De burgemeester moet per geval onderbouwen op basis van welke feiten of omstandigheden er sprake is van slecht levensgedrag. Dit zal namelijk van geval tot geval verschillen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) geeft hier nu met haar uitspraak van 25 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1493) een verdere invulling aan. Een burgemeester moet motiveren waarom een vergunning wordt geweigerd op basis van slecht levensgedrag. De Afdeling noemt dit een verdergaande motivatieplicht. Deze plicht komt voort uit de Dienstenrichtlijn (vrije vestiging van ondernemers).

Uit de uitspraak van 25 mei 2022 volgt dat de feiten en omstandigheden die worden meegewogen in het oordeel over het levensgedrag van de betrokkene (in dat geval vergunningaanvrager) relevant moeten zijn voor de exploitatie van een horecabedrijf. Die feiten en omstandigheden moeten verband houden met de vraag of het horecabedrijf kan worden geëxploiteerd op een wijze die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat.

Soms staat in wetgeving dat er in ieder geval sprake is van slecht levensgedrag als betrokkene veroordeeld is voor een bepaald misdrijf. De voorwaarde dat een betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn, is alleen niet altijd gespecificeerd in wet of beleid. Dit houdt in dat in het besluit van de burgemeester de motivering in ieder geval aan 3 eisen moet voldoen:

1. Relevantie: Waarom zijn de feiten en omstandigheden die de reden zijn van het levensgedrag in dat concrete geval relevant voor de exploitatie van de openbare inrichting.
2. Evidentie: Hoe had de betrokkene vooraf kunnen weten dat hij of zij, gezien die feiten en omstandigheden, niet aan die voorwaarde voldoet.
3. Evenredigheid: Waarom zijn de feiten en omstandigheden waarop de weigering is gebaseerd aanzienlijk. En waarom zeggen deze, ondanks een bepaald tijdsverloop, nog steeds iets over de betrouwbaarheid van de betrokkene om een openbare inrichting op verantwoorde wijze uit te oefenen.

Tegen deze achtergrond strekken deze beleidsregels tot invulling van de beoordelingsruimte van de burgemeester betreffende het slecht levensgedrag-criterium. Er is een Sanctiestrategie horeca vastgesteld waarin is aangegeven hoe we optreden tegen horeca gerelateerde overtredingen, overtredingen van de Alcoholwet en de Wet op de kansspelen.

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.

Met betrekking tot een exploitatievergunning voor een openbare inrichting betekent dit, dat de inrichting geëxploiteerd wordt op een wijze die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, openbare orde of het woon- en leefklimaat. Voor een Alcoholwetvergunning en de aanwezigheidsvergunning komt daar ook bij dat er geen gevaar en/of gezondheidsrisico's ontstaan door de alcoholverstrekking en de kansspel-automaat.

Voor de beoordeling van het levensgedrag van een leidinggevende, exploitant of beheerder in verband met een Alcoholwetvergunning, een exploitatievergunning en aanwezigheidsvergunning zijn in ieder geval de volgende categorieën gedragingen relevant:

- geweldstoepassing;
- drugsfeiten;
- wapenbezit/gebruik;
- overtredingen van de Alcoholwet 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 openbare inrichting dan wel ter verkrijging van een vergunning;
- gedragingen waaruit blijkt dat tijdens de exploitatie gevreesd wordt dat aanwijzingen van politie of toezichthouders niet nageleefd worden (bijv. negeren bevel ambtenaar in functie, belediging ambtenaar in functie);
- discriminatie;
- zedendelicten;
- mensenhandel, witwaspraktijken, sociale zekerheidsfraude, arbeidsuitbuiting;
- gedragingen die hebben geleid tot opgelegde bestuurlijke of handhavingsmaatregelen met betrekking tot een openbare 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.

Van personen die betrokken zijn geweest bij deze gedragingen moet worden gevreesd dat ze niet op verantwoorde wijze leiding kunnen geven aan of een openbare inrichting kunnen beheren.

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;
- eerder geconstateerde overtredingen met betrekking tot de Alcoholwet (zoals het niet naleven van het verbod om alcohol te schenken aan minderjarigen);
- 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 van voormeld besluit.

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 niet goed met de taken en verantwoordelijkheden van een leidinggevende van een horecabedrijf. Van deze wordt namelijk verwacht dat hij of zij anderen aanspreekt op hun verantwoordelijkheden en de risico's van alcoholgebruik. Dit geldt ook voor het verstrekken van alcohol aan minderjarigen. Dit is een ernstige overtreding van de Alcoholwet. Een leidinggevende, die geacht wordt professioneel te zijn, dient verantwoord om te gaan met de verstrekking van alcohol in de openbare inrichting. De gedragingen, genoemd in het Alcoholbesluit, zijn relevant aangezien de wetgever zelf aan deze bepalingen in het Alcoholbesluit belang hecht voor het levensgedrag van personen die op een Alcoholwetvergunning vermeld willen worden.

Voor zowel de Alcoholwetvergunning, de aanwezigheidsvergunning, als de exploitatievergunning geldt dat andere dan de hiervoor genoemde (categorieën van) gedragingen alleen worden meegewogen bij de beoordeling van het levensgedrag, voor zover daaruit een zeker patroon ter bevestiging van het slechte levensgedrag valt af te leiden. Het moet daarbij gaan om een herhalend karakter van bepaalde gedragingen of het schenden van regels in algemene zin. Dit kan gedurende een langere periode zijn, waardoor de betrokken gedragingen niet meer op zichzelf staan, maar in combinatie voldoende ernstig zijn om te kunnen worden betrokken bij het levensgedrag.

Bijvoorbeeld: als een persoon in het verkeer een stopteken negeert is dat in principe niet relevant voor de horeca-exploitatie. 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 wel relevant zijn. Dan duidt het 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 'evidentievereiste'. Voor betrokkenen, die kennis kunnen nemen van deze beleidsregels, is tenslotte 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.

2.2 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 tenslotte plaats in een bestuursrechtelijk kader en daarin gelden de strafrechtelijke bewijsregels niet.

2.3 Tijdsverloop gedragingen

In beginsel worden bij de beoordeling alleen gedragingen meegewogen die in een periode van 5 jaar voorafgaand aan het beoordelingsmoment hebben plaatsgevonden. Bijvoorbeeld tijdens de behandeling van een aanvraag van een vergunning. Een (her)beoordeling van 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 er sprake is van een patroon kunnen ook gedragingen of veroordelingen die langer dan 5 jaar voorafgaand aan het besluit hebben plaatsgevonden, in de beoordeling worden betrokken.

2.4 Weging gedragingen

In het algemeen zal één gedraging, zoals bedoeld in 2.1, 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.

2.5 Intrekking vergunning

Bij iedere aanvraag voor een aanwezigheidsvergunning, exploitatievergunning en Alcoholwetvergunning wordt getoetst aan "slecht levensgedrag". Dit is uiteraard een momentopname. Het is belangrijk om zicht te hebben en te houden op het ondernemersgedrag. Indien blijkt dat er sprake is van slecht levensgedrag, wordt de aanwezigheidsvergunning en Alcoholwetvergunning ingetrokken. De exploitatievergunning kan worden ingetrokken bij slecht levensgedrag. Voor de beoordeling worden deze beleidsregels betrokken.

3. Afwijken van de beleidsregels

In geval van bijzondere omstandigheden kan de burgemeester afwijken van deze beleidsregels. Bij een afwijking zal de burgemeester dit motiveren.

4. Inwerkingtreding en citeertitel

Deze regeling treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Deze beleidsregels worden aangehaald als: **Beleidsregels beoordeling levensgedrag gemeente Purmerend 2024.**

Aldus vastgesteld in de vergadering d.d. 27 februari 2024

Purmerend,

de burgemeester van Purmerend,

E. van Selm