

Beleidsregel beoordeling levensgedrag Enschede 2025

De burgemeester van Enschede en het college van burgemeester en wethouders van Enschede,

BESLUITEN:

gelet op:

- artikel 8, eerste lid onder b van de Alcoholwet;
- artikel 2:25 derde lid, artikel 2:3.9.5 onder c, artikel 2:39.5, aanhef en onder b, artikel 2:87 aanhef en onder 3, artikel 3:2.2 eerste lid onder van de Algemene Plaatselijke Verordening Enschede 2009 (APV);
- artikel 9, eerste lid aanhef en onder a, artikel 10, eerste onder a van de Drank- en Horecaverordening Enschede 2024 (DHV);
- artikel 4, eerste lid onder b van het Speelautomatenbesluit 2000;
- artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht,

Overwegende dat het wenselijk is transparant te zijn in de wijze van beoordeling van het levensgedrag van aanvragers van een exploitatievergunning op grond van de Alcoholwet, de APV, de DHV en het Speelautomatenbesluit 2000, en van personen, vermeld op genoemde vergunningen,

ieder voor zover het de eigen bevoegdheden betreft, de volgende beleidsregel vast te stellen:

Beleidsregel beoordeling levensgedrag Enschede 2025

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Reikwijdte beleidsregel

Met deze beleidsregel vullen de burgemeester en het college in hoe zij uitvoering geven aan de beoordeling van het levensgedrag, zoals bedoeld in de Alcoholwet, de APV, de DHV en het Speelautomatenbesluit 2000.

Artikel 1.2 Toepassing beleidsregel

Deze beleidsregel is van toepassing op alle bedrijven en activiteiten, waarvoor ingevolge de Alcoholwet, de APV, de DHV en het Speelautomatenbesluit 2000 een exploitatievergunningplicht geldt en waarbij de burgemeester dan wel het college de bevoegdheid heeft de exploitatievergunning te weigeren of in te trekken, indien de exploitant, de leidinggevende of de beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is:

- a. de exploitatie van een horecabedrijf (alcoholisch en non-alcoholisch);
- b. de exploitatie van een smart-, head- of giftshop;
- c. de exploitatie van een seksinrichting of escortservice;
- d. het organiseren van vechtsportevenementen (gala's);
- e. het aanwezig hebben van kansspelautomaten;
- f. overige exploitaties of activiteiten waarvoor een vergunning van de burgemeester of het college is vereist, wanneer de wetgever daartoe beslist.

Artikel 1.3 Informatiebronnen

1. De burgemeester dan wel het college toetst het levensgedrag van exploitanten, leidinggevend en beheerders bij de aanvraag van een exploitatievergunning, bij een verzoek tot wijziging van de vergunning, dan wel op ieder moment dat de burgemeester dan wel het college dit nodig acht.
2. De burgemeester dan wel het college onderbouwt bij de weigering dan wel intrekking van de exploitatievergunning welke feiten of omstandigheden reden zijn om het levensgedrag tegen te werpen.
3. De burgemeester dan wel het college weegt bij de toets van het levensgedrag diverse gegevens in samenhang.

4. De belangrijkste informatiebronnen, die hierbij gebruikt worden 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.
5. Indien noodzakelijk kan de burgemeester dan wel het college via het RIEC informatie uitwisselen met de Nederlandse Arbeidsinspectie, FIOD, de provincie, de Koninklijke Marechaussee, het UWV, de NVWA, de Belastingdienst, de douane en de IND.

Artikel 1.4 Medewerkingsplicht

Exploitanten, leidinggevend en beheerders verlenen medewerking aan toezichthouders, delen informatie proactief en zijn eerlijk over de feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan en relevant zijn voor het beoordelen van het levensgedrag.

Artikel 1.5 Beoordeling levensgedrag

1. De burgemeester dan wel het college bepaalt per geval, of er sprake is van slecht levensgedrag dat moet leiden tot het weigeren of intrekken van de vergunning.
2. De toetsing vindt plaats naar aanleiding van de vergunningaanvraag of een bijschrijving van een leidinggevende of beheerder.
3. De burgemeester dan wel het college kan het levensgedrag opnieuw beoordelen indien er gedurende de looptijd van een vergunning sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden, naar aanleiding van signalen over de onderneming of naar aanleiding van signalen over een andere onderneming van dezelfde exploitant. Bij de toetsing weegt de burgemeester dan wel het college alle relevante feiten en omstandigheden in samenhang met en in relatie tot de vergunning.
4. De volgende feiten en gedragingen kunnen in ieder geval worden betrokken bij de beoordeling van het levensgedrag:
 - a. gedragingen die zijn verwoord in processen-verbaal of mutaties van de politie;
 - b. gedragingen die zijn neergelegd in rapportages van toezichthouders;
 - c. gedragingen die blijken uit strafrechtelijke procedures;
 - d. strafrechtelijke veroordelingen, transacties en strafbeschikkingen;
 - e. zaken waarin het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk is verklaard;
 - f. zaken die zijn geseponeerd;
 - g. het structureel overtreden van wet- en regelgeving waarvoor bestuursrechtelijke maatregelen, zoals boetes of lasten onder dwangsom, kunnen worden opgelegd.

Hoofdstuk 2 Gedragingen

Artikel 2.1 Gedragingen die worden meegewogen

1. 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.
2. Voor een Alcoholwetvergunning komt daar tevens bij dat er geen gevaar en/of gezondheidsrisico's moeten ontstaan door de alcoholverstrekking.
3. In ieder geval maar niet uitsluitend zijn de volgende gedragingen relevant voor de beoordeling:
 - a. geweldstoepassing;
 - b. drugsfeiten (zowel gerelateerd aan de Opiumwet als gerelateerd aan regels omtrent gebruik van of handel in geneesmiddelen of genotmiddelen);
 - c. wapenbezit/gebruik;
 - d. overtredingen van de Alcoholwet, de horecabepalingen van de DHV en of de bepalingen van de APV;
 - e. overtredingen van helingverboden;
 - f. overtredingen van de Wet op de Kansspelen;
 - g. valsheid in geschrift, zowel kennelijk gepleegd in de uitoefening van een horecabedrijf of inrichting dan wel ter verkrijging van een vergunning;
 - h. 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);
 - i. discriminatie;
 - j. zedendelicten;

- k. 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;
 - l. 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 zijn te verwijten;
 - m. ordeverstoringen, waarbij de te beoordelen persoon betrokken was.
4. Voor een Alcoholwetvergunning zijn daarnaast de volgende gedragingen relevant bij de beoordeling van het levensgedrag van leidinggevend:
- a. rijden onder invloed of andere alcohol gerelateerde gedragingen;
 - b. 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.

Artikel 2.2 Aannemelijkheid gedragingen die worden meegewogen

1. 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.
2. Ook indien een persoon niet is vervolgd door het Openbaar Ministerie of sprake is van een sepot kunnen de gedragingen meegewogen worden.

Artikel 2.3 Tijdsverloop gedragingen die worden meegewogen

1. In beginsel worden bij de beoordeling enkel gedragingen meegewogen die in een periode van vijf jaar voorafgaand aan het beoordelingsmoment.
2. Een (her)beoordeling omtrent het levensgedrag vindt ook plaats nadat een vergunning is afgegeven, indien er feiten en omstandigheden of signalen zijn dat er sprake is van slecht levensgedrag.
3. Indien binnen de periode van vijf jaar sprake is van relevante gedragingen, zoals bedoeld in artikel 2.1, kunnen ook gedragingen die zich hebben voorgedaan buiten de vijfjaarperiode worden betrokken bij de beoordeling van het levensgedrag.
4. Indien er in de vijf jaar voorafgaand aan het beoordelingsmoment geen relevante gedragingen zoals bedoeld in artikel 2.1 zijn gebleken, wordt de betrokkene geacht te voldoen aan de eis omtrent het levensgedrag en wordt niet toegekomen aan een weging van eventueel oudere gedragingen.

Artikel 2.4 Weging gedragingen

1. Of er sprake is van slecht levensgedrag dat moet leiden tot weigering of intrekking van de vergunning wordt per individueel geval bepaald.
2. Bij één gedraging, zoals bedoeld in artikel 2.1, wordt in beginsel geen slecht levensgedrag worden aangenomen.
3. In het geval van één zeer ernstige gedraging wordt slecht levensgedrag aangenomen.

Hoofdstuk 3 Inwerkingtreding en citeertitel

Artikel 3.1 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Artikel 3.2 Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels beoordeling levensgedrag Enschede 2025.

Aldus vastgesteld op 26 november 2024 door Burgemeester en Wethouders van Enschede respectievelijk de Burgemeester, ieder voor zover het hun bevoegdheid betreft,

Burgemeester en Wethouders van Enschede,

*de loco-Secretaris, E.A. Smit
de Burgemeester, R.W. Bleker*

*Burgemeester van Enschede,
R.W. Bleker*

Toelichting

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 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 exploitanten en beheerders van alcoholvrije inrichtingen, seksinrichtingen en escortservices, smart-, head- en giftshops, kansspelautomaten en vechtsportevenementen.

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, 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.

2. Beoordeling gedragingen

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 de in artikel 2.1 - niet limitatief - opgesomde 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 of een horecabedrijf/inrichting kunnen beheren.

Voor een Alcoholwetvergunning gelden extra gedragingen die meewegen bij de beoordeling, zoals rijden onder invloed en overtredingen van de Alcoholwet. 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 een leidinggevende van een horecabedrijf wordt immers verwacht dat hij of zij anderen aanspreekt op hun verantwoordelijkheden en de risico's van alcoholmisbruik.

Voor zowel de Alcoholwetvergunning als de overige vergunningen waarop deze beleidsregel van toepassing is geldt dat andere dan de opgesomde (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, 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.

2.2 Aannemelijkheid gedragingen die worden meegewogen

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.

2.3 Tijdsverloop gedragingen die worden meegewogen

Indien er binnen de periode van vijf jaar periode sprake is van gedraging als bedoeld in artikel 2.1 kunnen ook oudere gedragingen worden meegewogen. Deze oudere gedragingen kunnen dan een duiding geven dan wel blijken geven van een patroon van gedragingen gedurende een langere periode. Indien er sprake is van een dergelijk patroon kunnen ook andere gedragingen dan de in artikel 2.1 daar benoemde categorieën duiding geven en een patroon ondersteunen.

2.4 Weging gedragingen

Eén enkele gedraging als genoemd in artikel 2.1 zal niet snel tot de conclusie van slecht levensgedrag kunnen leiden. Daarvoor zijn meerdere gedragingen of een patroon van gedragingen nodig. Dit is anders wanneer er sprake is van weliswaar een enkele gedraging die als (zeer) ernstig moet worden gekwalificeerd. Bijvoorbeeld zeer ernstige geweldspleging, (poging tot) moord of doodslag, grootschalige drugs- of wapenhandel. Die enkele gedraging kan dan leiden tot de conclusie van slecht levensgedrag. Dit zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.