

Beleidsregel beoordeling levensgedrag gemeente Bergen (L)

Deze beleidsregel legt uit hoe de gemeente Bergen (L) de beoordeling van levensgedrag uitvoert.

De burgemeester;

overwegende dat exploitanten, leidinggevende en beheerders van aangewezen openbare inrichtingen waaronder horecabedrijven, coffeeshops, seksinrichtingen en speelautomatenhallen, alsook organisatoren van vechtsportevenementen, moeten voldoen aan de norm van het 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn; zoals bedoeld bij of krachtens het bepaalde in de Algemene plaatselijke verordening gemeente Bergen (L) (hierna Apv), de Alcoholwet, en de Wet op de Kansspelen;

gelet op het bepaalde in artikel 4:81 tot en met 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht;

gelet op het bepaalde in artikel 2:25, artikel 2:28, artikel 2:81 en 2:82, 3:7 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Bergen (L);

gelet op het bepaalde in artikel 8, eerste lid, onder b en artikel 35, eerste lid, onder b van de Alcoholwet;

gelet op het bepaalde in artikel 30d, vierde lid onder a van de Wet op de kansspelen juncto artikel 4 van het Kansspelenbesluit 2000;

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 of ontheffing, en van personen, vermeld op genoemde vergunningen, gelet op de jurisprudentie;

overwegende dat het voor een voorzienbare en eenduidige toepassing van de beoordeling van de norm van belang is beleidsregels vast te stellen;

Besluit:

vast te stellen de navolgende 'Beleidsregel beoordeling levensgedrag gemeente Bergen (L)':

1. Inleiding

Deze beleidsregel beschrijft de invulling die de burgemeester geeft aan de norm 'levensgedrag' zoals opgenomen in de Alcoholwet, de Wet op de kansspelen en de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Bergen (L).

Exploitanten, leidinggevend van alcohol schenkende horecabedrijven en slijterijen mogen op grond van de Alcoholwet 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn'. Dat geldt ook volgens de Wet op de kansspelen en op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening voor de exploitanten en leidinggevend van (alcoholvrije) openbare inrichtingen, bedrijfsleiders en beheerders van speelgelegenheden en beheerders van bedrijven (hierna: 'openbare inrichting').

Volgens de Afdeling is de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het begrip 'levensgedrag' niet in strijd met (artikel 10) van de Dienstenrichtlijn. Ondanks dat de Algemene Plaatselijke Verordening-bepalingen betreffende levensgedrag de toets aan de Dienstenrichtlijn kunnen doorstaan, beoogt deze beleidsregel meer duidelijkheid te geven over de norm slecht levensgedrag uit de Alcoholwet, de Wet op de kansspelen en de Algemene Plaatselijke Verordening.

De burgemeester beschikt op grond van jurisprudentie over beoordelingsruimte bij de invulling van het 'slecht levensgedrag-criterium', mits voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493, onder elkaar heeft gezet. Deze zijn:

- alleen feiten en omstandigheden mogen worden betrokken die relevant zijn voor de exploitatie van een openbare inrichting;
- 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 eenieder 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 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 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.

Bij het beoordelen van het levensgedrag wordt gekeken naar uiteenlopende feiten en omstandigheden die iets zeggen over het gedrag (en in/de relatie tot de bedrijfsvoering) van de betrokkene. Er moet voldoende vertrouwen kunnen worden gesteld in exploitanten, leidinggevendenden, bedrijfsleiders en beheerders. Bij de beoordeling wordt vooral gekeken naar strafbare feiten, maar bijvoorbeeld ook liegen over feiten die relevant zijn.

De beoordelingen die worden gemaakt in het kader van het criterium levensgedrag vinden plaats aan de hand van diverse informatiebronnen. Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van de informatiebronnen:

- informatie van de politie;
- informatie van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Limburg;
- het Justitieel Documentatie Systeem;
- handavingsgegevens en overige gegevens waarover de gemeente beschikt;
- informatie uit het Centraal Insolventieregister;
- informatie uit het Centraal Curatele- en bewindregister;
- informatie uit openbare bronnen.

De beoordelingen zijn onder andere afhankelijk van het type gebouw, zaak, gebied of activiteit en de omgeving hiervan. Dit betekent dat een feitencomplex in het ene geval tot een weigering wegens slecht levensgedrag leidt, en in het andere geval niet. In de verschillende vergunningstelsels kunnen accenten verschillen.

Het doel van deze beleidsregel is om meer inzicht te geven in de wijze waarop de levensgedrag-toets plaatsvindt.

2. Beoordeling

Bij de beoordeling van het levensgedrag worden in de eerste plaats die gedragingen meegewogen die relevant zijn voor de aangevraagde of verleende vergunning of ontheffing. Voor een vergunning voor een openbare 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 of ontheffing komt daar tevens bij dat er geen gevaar en/of gezondheidsrisico's moeten ontstaan door de alcoholverstrekking.

Voor het levensgedrag van een leidinggevende, exploitant, bedrijfsleider of beheerder in verband met een Alcoholwetvergunning of ontheffing 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 of de bepalingen openbare inrichtingen van de Algemene Plaatselijke Verordening;
- overtredingen van helingverboden;
- overtredingen van de Wet op de Kansspelen danwel het Speelautomatenbesluit 2000;
- 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 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 arbeid gerelateerde subsidies, indien en voor zover deze gedragingen kennelijk gepleegd zijn in de uitoefening van een openbare inrichting;
- gedragingen die hebben geleid tot opgelegde bestuurlijke of handavingsmaatregelen 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.

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

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

- rijden onder invloed of andere verboden 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, van het Alcoholbesluit. Deze gedragingen zijn voor een Alcoholwetvergunning of ontheffing 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 openbare inrichting. Van een leidinggevende van een openbare inrichting 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 of ontheffing vermeld willen worden. Voor zowel de Alcoholwetvergunning, de ontheffing 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. Voorbeeld: als een persoon in het verkeer een stopteken heeft genegeerd, dan is dat in principe niet een voor de exploitatie relevant feit, maar als dezelfde persoon meermaals bevelen of aanwijzingen van politie of Boa's tijdens de 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.

3. 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.

4. 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 of ontheffing 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 onder 2, 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 blijken geven van een patroon van gedragingen gedurende een langere periode. Indien er sprake is

van een dergelijk patroon kunnen zoals aangegeven onder 2. 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 toegerekend aan een weging van eventueel oudere gedragingen.

5. 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 is. Of er sprake is van slecht levensgedrag dat moet leiden tot weigering of intrekking van de vergunning of ontheffing 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.

6. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking op de dag na bekendmaking.

7. citeertitel

Deze beleidsregel worden aangehaald als: Beleidsregel beoordeling levensgedrag gemeente Bergen (L).

Aldus besloten op 18 december 2024

*Burgemeester van Bergen (L)
De heer M.H.D. Rauner*