

Beleidsregel beoordeling levensgedrag

De burgemeester en het college van B&W van Apeldoorn,

Gelet op

artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht;
artikel 8, eerste lid, onder b., artikel 31, eerste lid, onder b. en artikel 35, eerste lid, onder b., van de Alcoholfwet;
de artikelen 2:25b, tweede lid, 2:33D, eerste lid, onder c., 2:33F, eerste lid, 2:39C onder b., 2:81, vijfde lid onder b. en negende lid, onder a., 3:5, eerste lid, onder b., van de Algemene plaatselijke verordening Apeldoorn 2014;
artikel 30d, vierde lid, onder a. en artikel 30f, eerste lid, onder c., van de Wet op de kansspelen, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, onder b., van het Speelautomatenbesluit 2000;

Overwegende

dat de burgemeester en het college van B&W onder meer op basis van de Dienstenrichtlijn een vergaande motiveringsplicht heeft,

dat – anders dan in eerdere rechtspraak – de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 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,

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

Besluit:

De navolgende Beleidsregel beoordeling levensgedrag vast te stellen.

Beleidsregel beoordeling levensgedrag

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 en het college op grond van de Algemene plaatselijke verordening 2014 (APV) (hierna: APV), de Alcoholfwet 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 en het college kan op grond van de APV, dan wel op grond van de Alcoholfwet 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 Alcoholfwetvergunning en de aanwezigheidsvergunning worden ingetrokken.

De burgemeester en het college heeft bij de invulling van het “slecht levensgedrag-criterium” beoordelingsruimte. De burgemeester en het college 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 burgemeester en het college moet motiveren waarom een vergunning wordt geweigerd op basis van slecht levensgedrag. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State noemt dit een verdergaande motivatieplicht. Deze plicht komt voort uit de Dienstenrichtlijn (vrije vestiging van ondernemers).

Artikel 10 van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: de Dienstenrichtlijn) luidt:

1. Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.
2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:
 - a. niet-discriminair;
 - b. gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

- c. evenredig met die reden van algemeen belang;
- d. duidelijk en ondubbelzinnig;
- e. objectief;
- f. vooraf openbaar bekendgemaakt;
- g. transparant en toegankelijk.

Artikel 10, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat in het geval van slecht levensgedrag vooraf duidelijk is wanneer aan die criteria wordt voldaan. Die specificatie kan zijn vastgelegd in de wettelijke regeling van het vergunningstelsel of op bestuurlijk niveau, zoals in een beleidsregel of een ander beleidsstuk.

Uit de uitspraak van 25 mei 2022 volgt dat, gelet op het specialiteitsbeginsel, de feiten en omstandigheden die worden meegewogen in het oordeel over het levensgedrag van de betrokkene, bijvoorbeeld de aanvrager van de vergunning, 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 niet altijd gespecificeerd in een wet in formele zin of beleidsregel. Wanneer dit niet het geval is, dient de motivering van het besluit in ieder geval aan drie eisen te 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 een (horeca)bedrijf.
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 (horeca)bedrijf op verantwoorde wijze uit te oefenen.

Tegen deze achtergrond strekken deze beleidsregels tot invulling van de beoordelingsruimte van de burgemeester en het college betreffende het criterium slecht levensgedrag. In geval van bijzondere omstandigheden kan de burgemeester en het college afwijken van deze beleidsregels. Bij een afwijking zal de burgemeester en het college dit motiveren.

2. Toepassingsbereik beleidsregels

Deze beleidsregels zijn in de volgende gevallen van toepassing:

- I. een Alcoholwetvergunning op grond van artikel 3 van de Alcoholwet en bijschrijving van een leidinggevende op grond van artikel 30a van de Alcoholwet;
- II. een vergunning voor een alcoholvrij bedrijf op grond van artikel 2:33A, van de APV en bijschrijving van een leidinggevende op grond van artikel 2:33D, van de APV;
- III. een vergunning voor een speelgelegenheid op grond van 2:39A van de APV;
- IV. een vergunning voor een seksbedrijf/seksinrichting en bijschrijving van een beheerder/leidinggevende op grond van artikel 3:5, eerste lid, onder b., van de APV;
- V. een vergunning voor een aangewezen bedrijfsmatige activiteit op grond van artikel 2:81 van de APV;
- VI. een vergunning op grond van artikel 2:24, tweede lid, onder f., van de APV;
- VII. een vergunning op grond van artikel 30b van de Wet op de kansspelen.

Beoordeling van het levensgedrag vindt plaats bij een vergunningsaanvraag of bij een bijschrijving van een leidinggevende of beheerder. Ook wanneer de vergunning al is verleend, kan er aanleiding zijn om het levensgedrag opnieuw te beoordelen. Indien wordt beoordeeld dat sprake is van slecht levensgedrag, kan dit leiden tot intrekking van de verleende vergunning. Een herbeoordeling van het levensgedrag kan plaatsvinden wanneer bijvoorbeeld sprake is van nieuwe (strafbare) feiten en omstandigheden, ontvangen signalen over de onderneming of ondernemer.

3. Beoordeling levensgedrag

3.1 Welke gedragingen worden meegewogen

Deze beleidsregels bevatten een algemeen afwegingskader. Het is geen uitputtende opsomming van gedragingen. De beoordeling van het levensgedrag is altijd maatwerk. Daarbij kan het noodzakelijk zijn rekening te houden met andere feiten en omstandigheden die niet specifiek zijn benoemd in deze beleidsregels, maar die wel van belang zijn voor de beoordeling van het levensgedrag.

3.2 Categorieën van gedragingen

Bij de beoordeling van het levensgedrag worden in de eerste plaats die gedragingen meegewogen die relevant zijn voor de aangevraagde of verleende vergunning. Uitgangspunt daarbij is dat de vergunning gebruikt moet kunnen worden 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 kansspelautomaat.

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

1. geweldstoepassing;
2. drugsfeiten (Opiumwet) en feiten omtrent onrechtmatige handel in geneesmiddelen;
3. wapenbezit/gebruik;
4. overtredingen van de Alcoholwet, Wet op de kansspelen of van de relevante bepalingen van de APV;
5. overtredingen van helingverboden;
6. valsheid in geschrift, zowel kennelijk gepleegd in de uitoefening van een openbare inrichting dan wel ter verkrijging van een vergunning;
7. 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);
8. discriminatie;
9. zedendelicten;
10. mensenhandel, witwaspraktijken, sociale zekerheidsfraude, arbeidsuitbuiting en fraude met arbeid gerelateerde subsidies, indien en voor zover deze gedragingen kennelijk gepleegd zijn in de exploitatie van een openbare inrichting of gerelateerd zijn aan de exploitatie van een openbare inrichting;
11. 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;
12. ordeverstoringen;
13. lidmaatschap van een verboden organisatie;
14. lidmaatschap van een criminele organisatie.

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

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 af te leiden. 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.

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.

3.3 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, zelfs als sprake is van vrijspraak¹. 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 kan namelijk dat er onvoldoende bewijs is om strafrechtelijk te kunnen vervolgen, maar dat de feiten en omstandigheden redelijkerwijs doen vermoeden of aannemelijk maken dat de betrokkene bepaalde gedragingen heeft begaan.

1) zie Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1958. ro 6.1

3.4 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 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. Indien wordt beoordeeld dat sprake is van slecht levensgedrag, kan dit leiden tot intrekking van de verleende vergunning. Wanneer sprake is van een patroon, kunnen ook gedragingen of veroordelingen die langer dan vijf jaar voorafgaand aan het besluit hebben plaatsgevonden in de beoordeling worden betrokken.

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

- a. De periode waarin een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis is ondergaan wordt opgeteld bij de vijf jaar.
- b. De datum van het primaire besluit op de aanvraag van de vergunning, de tussentijdse bijschrijving van een exploitant en/of leidinggevende of intrekking van de vergunning is de peildatum voor het vaststellen van de periode van vijf jaar.
- c. Indien er zich in de afgelopen vijf jaar meer dan één (strafbare) feiten hebben voorgedaan, wordt verder teruggekeken om te bezien of er sprake is van een patroon. Dit ter onderbouwing voor de beoordeling van het slecht levensgedrag.
- d. 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.

3.5 Weging gedragingen

Of er sprake is van slecht levensgedrag, dat moet leiden tot weigering of intrekking van de vergunning, wordt per individueel geval bepaald. Eén gedraging of meerdere gedragingen kunnen voldoende zijn om slecht levensgedrag aan te nemen.

4. 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 benoemd waar de accentverschillen kunnen zitten.

4.1 Vergunning en wijziging aanhangsel op grond van artikel 3, 30a en 35 van de Alcoolwet

Leidinggevend 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. 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

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat sprake is van een aantal verplichte weigeringsgronden met betrekking tot gedragingen van de exploitant of leidinggevend (zie hoofdstuk 3 eisen zedelijk gedrag van het Alcoholbesluit).

4.2 Evenementenvergunning full contact vechtsportwedstrijd of -gala op grond van artikel 2:25 APV

Er is een vergunning vereist voor het organiseren van een A-B of C evenement. Een full contact vechtsportwedstrijd valt onder één van deze categorieën en is altijd vergunning plichtig. Full contact vechtsportwedstrijden of -gala's vinden plaats in openbaar toegankelijke accommodaties en worden ook wel gala's of evenementen genoemd. De praktijk wijst uit dat er bij full contact vechtsportwedstrijden of -gala's een verhoogde kans bestaat op ongewenste situaties ten aanzien van de leefomgeving en de veiligheid rond en tijdens het evenement. Om deze redenen is de beoordeling van het levensgedrag zeer belangrijk en worden feiten als geweldsincidenten en verdovende middelen zwaarder meegewogen.

4.3 Vergunning alcoholvrij bedrijf op grond van artikel 2:33A APV

Onder deze categorie vallen de bedrijven waar alcoholvrije drank wordt geschonken voor gebruik ter plaatse en 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 het personeel en de bezoekers als voor de

omgeving. In algemene zin geldt dat de horecabranche zeer kwetsbaar is voor intimidatie, geweld en opiumwettelijke delicten, maar ook witwassen. Daarom worden feiten als verdovende middelen, geweldsincidenten en fiscale feiten zwaarder meegewogen. Dit geldt ook voor gegronde overlastmeldingen.

4.4 Vergunning op grond van artikel 2:39C APV en artikel 30b Wet op de kansspelen

Er is een vergunning vereist op het mogen plaatsen van kansspelautomaten in een voor publiek openstaand gebouw, in praktijk vaak een horeca-inrichting maar ook een speelautomatenhal. De Wet op de kansspelen beoogt het reguleren van de mogelijkheid om te gokken en gokverslaving te voorkomen. Antecedenten ten aanzien van het aanbieden van illegale kansspelen dan wel het faciliteren hiervan zullen zwaar meewegen. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat sprake is van een aantal verplichte weigeringsgronden met betrekking tot gedragingen van de exploitant (zie artikel 4 Speelautomatenbesluit 2000).

4.5 Vergunning op grond van artikel 2:81 APV (aangewezen bedrijven/branche)

Het doel van de vergunningplicht 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 op 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 kwetsbare branche voor milieuovertredingen, zullen eerdere milieufeiten zwaar meewegen.

4.6 Vergunning op grond van art. 3:4 en 3:5 APV (seksbedrijven)

Bij de levensgedragstoets voor seksbedrijven speelt bij de beoordeling 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 zorgen voor de veiligheid van de sekswerkers. Zij dienen voldoende toezicht te houden op de branche 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 zoals huiselijk geweld en zedendelicten zijn voorbeelden van omstandigheden die iets kunnen zeggen over het levensgedrag van betrokkene, maar ook bijvoorbeeld overtredingen van de arbeidswetgeving wegen hier zwaar.

4.7 Intrekking vergunning

Bij iedere aanvraag voor een aanwezigheidsvergunning, vergunning voor alcoholvrij bedrijf en Alcoholwetvergunning wordt getoetst aan "slecht levensgedrag". 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 vergunning alcoholvrij bedrijf kan worden ingetrokken bij slecht levensgedrag. Voor de beoordeling hiervan worden deze beleidsregels gehanteerd.

5. Inwerkingtreding en citeertitel

Deze regeling treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregel beoordeling slecht levensgedrag

Aldus vastgesteld op 9 september 2025 te Apeldoorn,

Ieder voor zover het zijn bevoegdheid aangaat

de burgemeester van Apeldoorn,

A.J.M. Heerts

het college van burgemeester en wethouders

S. de Bruin

A.J.M. Heerts