

Beleidsregel beoordelingscriteria slecht levensgedrag

De burgemeester van de gemeente Hollands Kroon

Aanleiding

Exploitanten, leidinggevenden/bedrijfsleiders/houders en beheerders van inrichtingen of bedrijven, organisatoren en aanvragers van vergunningen hebben een belangrijke verantwoordelijkheid om de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat in de buurt te waarborgen.

Voor diverse aanvragen overeenkomstig de Verordening Fysieke Leefomgeving (hierna VFL), de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna APV) en enige andere wettelijke voorschriften geldt dat de aanvrager, leidinggevende, bedrijfsleider en exploitant, niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn. De levensgedrag-toets is een noodzakelijke preventieve toets om de risico's op inbreuken op de openbare orde en openbare veiligheid en een goed woon- en leefklimaat te beperken. Slecht levensgedrag is een grond om de vergunning te weigeren of in te trekken of om een leidinggevende niet bij te schrijven op de vergunning.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar jurisprudentie benadrukt dat het voor burgers voorzienbaar dient te zijn wanneer een vergunning op basis van slecht levensgedrag kan worden geweigerd.

Op basis van de Dienstenrichtlijn moeten de criteria in deze beleidsregel duidelijk en ondubbelzinnig, objectief en vooral openbaar bekend gemaakt worden.

De randvoorwaarden bij de beoordeling van het levensgedrag zijn:

- Relevantie: enkel feiten en omstandigheden worden meegewogen die relevant zijn voor de aanvraag/het betreffende bedrijf.
- Kenbaarheidsvereiste: de betrokkene vooraf had kunnen weten waaraan voldaan moet worden.
- Evenredigheidsbeginsel: de beoordeling mag niet verder gaan dan nodig is voor het waarborgen van de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat in de buurt.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen

Aanvrager (vechtsport)evenement: de natuurlijke persoon of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor het indienen van een aanvraag voor een evenementenvergunning en die als organisator optreedt van het betreffende evenement. De aanvrager is ook het aanspreekpunt voor de gemeente en verantwoordelijk voor de naleving van de voorschriften en voorwaarden die aan de vergunning zijn verbonden.

Bedrijf: een organisatie of eenmanszaak, met of zonder rechtspersoonlijkheid, die zelfstandig en structureel een economische of commerciële activiteit verricht, ongeacht of daarmee winst wordt beoogd of gerealiseerd. Onder een bedrijf wordt mede verstaan: een inrichting, onderneming of organisatie die wordt geëxploiteerd in het kader van horeca, prostitutie, detailhandel, ambulante handel, evenementenorganisatie of andere activiteiten waar op grond van de VFL dan wel APV een vergunning is vereist.

Bedrijfsleider: de natuurlijke persoon die feitelijk leiding geeft aan de exploitatie van een inrichting of bedrijf als bedoeld in deze verordening, en die in die hoedanigheid (mede) verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken, het naleven van regelgeving en het toezicht houden binnen het bedrijf of de inrichting. Als bedrijfsleider wordt mede aangemerkt degene die structureel als plaatsvervanger van de exploitant optreedt.

Exploitant: degene die een inrichting exploiteert of daarin de feitelijke leiding heeft.

Houder van een inrichting: de natuurlijke persoon of rechtspersoon die een inrichting als bedoeld in deze verordening exploiteert of doet exploiteren en als zodanig eindverantwoordelijk is voor de gang van zaken binnen die inrichting. Onder de houder wordt mede verstaan degene die als feitelijk leidinggevende optreedt of op wiens naam de inrichting wordt geëxploiteerd, ongeacht of deze persoon of rechtspersoon ook als exploitant is aangewezen.

Horecabedrijf: de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse (artikel 1 Alcoholwet).

Inrichting: de lokaliteiten waarin het slijtersbedrijf of het horecabedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen voor zover die terrassen in ieder geval bestemd zijn voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse, welke lokaliteiten al dan niet onderdeel uitmaken van een andere besloten ruimte (Alcoholwet).

Leidinggevende:

- De natuurlijke persoon, personen, exploitanten en bestuurders van een rechtspersoon of hun gevolmachtigden, voor wiens rekening en risico de (openbare) inrichting wordt geëxploiteerd;
- De natuurlijke persoon, personen die algemene leiding geeft aan een onderneming of bedrijf, waarin de (openbare) inrichting wordt geëxploiteerd in een of meer inrichtingen;
- De natuurlijke persoon, personen, die onmiddellijke leiding geeft aan de exploitatie van zodanig bedrijf in een inrichting.

Openbare inrichting: een hotel, restaurant, pension, café, waterpijpcafé, cafetaria, snackbar, discotheek, buurthuis of clubhuis of elke andere voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was logies wordt verstrekt of dranken worden geschonken of rookwaren of spijzen voor directe consumptie ter plaatse worden bereid of verstrekt.

Slecht levensgedrag: gedragingen of omstandigheden die aantonen dat een persoon niet voldoet aan de eisen van integriteit of betrouwbaarheid, zodanig dat het verlenen van een vergunning in strijd zou zijn met het belang van de openbare orde, veiligheid of het woon- en leefklimaat.

Artikel 1.2 Toepassingsbereik

1. Met deze beleidsregel geeft de burgemeester invulling aan de beoordelingscriteria levensgedrag zoals bedoeld in de VFL (artikel 8.3, lid 3 sub c (exploitatievergunning openbare inrichting), artikel 8.32, lid 1 sub b (exploitatievergunning seksinrichting)), de Alcoholwet (artikel 8 en 35), de Wet op de kansspelen en het Speelautomatenbesluit 2000 (artikel 4).
2. Ook gedurende de looptijd van een vergunning kan er aanleiding zijn om het levensgedrag opnieuw te beoordelen, bijvoorbeeld als sprake is van nieuwe (strafbare) feiten of omstandigheden, naar aanleiding van signalen over de onderneming of naar aanleiding van signalen over een andere onderneming van dezelfde exploitant.
3. Wanneer een vergunningplicht komt voor bepaalde andere branches, waarvoor de slecht levensgedragstoets gaat gelden, is deze beleidsregel ook op de betreffende branche van toepassing.
4. Wanneer de in lid 1 genoemde artikelen uit de VFL overgezet worden naar de APV dan gelden deze beoordelingscriteria ook voor aanvragen van vergunningen waar het slecht levensgedrag onderdeel uitmaakt van de aanvraag voor vergunningen, of verzoek tot wijzigen van de leidinggevenden, genoemd in de APV (exploitatievergunning openbare inrichting, Alcoholwetvergunning, Aanwezigheidsvergunning, exploitatievergunning speelgelegenheid, exploitatievergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf).

Artikel 2 Beoordeling slecht levensgedrag en informatiebronnen

1. De burgemeester toetst het levensgedrag bij de aanvraag van een vergunning, bij een verzoek tot wijziging van een vergunning, of een bijschrijving van een leidinggevende of beheerder, dan wel op ieder moment dat de burgemeester dit nodig acht.
2. De burgemeester kan het levensgedrag opnieuw beoordelen als gedurende de looptijd van een vergunning sprake is van nieuwe feiten en/of omstandigheden of naar aanleiding van signalen.
3. De burgemeester onderbouwt bij de weigering dan wel intrekking van de vergunning welke feiten of omstandigheden reden zijn om het levensgedrag tegen te werpen.
4. De burgemeester weegt bij de toets van het levensgedrag diverse gegevens afzonderlijk en in onderlinge samenhang met elkaar en in relatie tot de vergunning.
5. Om het levensgedrag en de wijze van exploitatie te toetsen worden diverse gegevens, in samenhang, gewogen. Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van de belangrijkste informatiebronnen:
 - Informatie uit het Centraal Curatele- en bewindregister;
 - Register sociale hygiëne;
 - Informatie van de politie; zowel signalen als documentatie;
 - Het Justitieel Documentatie Systeem;
 - Handhavingsgegevens en overige gegevens waarover de gemeente beschikt, waaronder rapportages en bevindingen van BOA's en toezichthouders;
 - Informatie uit een BIBOB-toets;
 - Informatie uit openbare bronnen;

- Informatie van de Nederlandse Arbeidsinspectie;
 - Informatie van de Belastingdienst;
 - Informatie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND);
 - Informatie van de Douane;
 - Informatie uit het Centraal insolventieregister;
 - Informatie van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).
6. Indien noodzakelijk kan de burgemeester via het Regionaal Informatie en Expertise Centrum informatie uitwisselen met de Nederlandse Arbeidsinspectie, de belastingdienst, de Douane en de IND.

Artikel 2.1 Algemene uitgangspunten

Bij de beoordeling van het levensgedrag worden in ieder geval de volgende aspecten betrokken:

2.1.1. Welke gedragingen

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 of bedrijf betekent dit dat de publieke locatie geëxploiteerd moet kunnen worden op een wijze die geen gevaar oplevert voor de (openbare) veiligheid, openbare orde of het woon- en leefklimaat. Voor een Alcoholwetvergunning komt daar bij dat er geen gevaar en/of gezondheidsrisico's moeten ontstaan door de alcoholverstrekking. Voor het levensgedrag van een aanvrager/leidinggevende/beheerder/organisator in verband met een Alcoholwetvergunning, een exploitatievergunning, een aanwezigheidsvergunning of een evenementenvergunning zijn in ieder geval de gedragingen genoemd in artikel 2.1.2 relevant.

2.1.2. Kenbaarheid gedragingen

Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van gedragingen die kunnen leiden tot een beoordeling van slecht levensgedrag:

- Geweldstoepassing;
- Drugsfeiten (zowel gerelateerd aan de Opiumwet als gerelateerd aan regels over onrechtmatig gebruik van of handel in geneesmiddelen of genotmiddelen);
- Wapenbezit/-gebruik;
- Overtredingen van helingverboden;
- Overtredingen van de Wet op de Kansspelen (o.a. illegaal gokken);
- Valsheid in geschrifte, 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 toezichthouders niet nageleefd zullen worden (bijv. negeren bevel ambtenaar in functie, belediging ambtenaar in functie);
- Een bepaald gedragspatroon van niet naleven van regels bij verschillende overtredingen. Denk hierbij, maar niet uitsluitend, aan openingstijden, geen leidinggevende, dronken achter de bar;
- Discriminatie;
- Zedendelicten;
- Mensenhandel;
- Witwaspraktijken;
- Sociale zekerheidsfraude;
- Arbeidsuitbuiting en fraude met arbeids-gerelateerde subsidies;
- Niet nakomen van fiscale verplichtingen op grond van Invorderingswet 1990 of de Algemene wet inzake rijksbelastingen;
- Gedragingen die hebben geleid tot opgelegde bestuurlijke of handhavingsmaatregelen met betrekking tot een openbare inrichting (hieronder wordt mede begrepen een coffeeshop) 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;
- Overtredingen Wet op de accijns en de Tabaks- en rookwarenwet.

2.1.3. Relevantiegedragingen

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

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

- overtredingen van de Alcoholwet of de horecabepalingen van de VFL of de APV;
- 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 wegen ook mee in de beoordeling als 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. Als 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 dienstdoen in een openbare inrichting niet 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. 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.

Bij weigering van een horeca**exploitatievergunning** wegens slecht levensgedrag heeft de burgemeester een verdergaande plicht om te motiveren waarom hij dat vindt. Hij moet motiveren waarom de feiten en omstandigheden relevant zijn voor de exploitatie van een horecabedrijf en hoe de exploitant vooraf had kunnen weten dat die feiten en omstandigheden in de weg staan aan het verlenen van de vergunning. Ook mogen de feiten en omstandigheden niet gering zijn en moeten zij, ondanks het tijdsverloop, nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van de exploitant om op verantwoorde wijze een horecabedrijf uit te oefenen (ABRvS 25-05-2022, ECLI:RVS:2022:1493).

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

- alle gedragingen, voor zover hiervoor nog niet genoemd, die vermeld worden in artikel 4, leden 2, 3 en 4 van het Speelautomatenbesluit 2000. Deze gedragingen zijn ook relevant als geen sprake is van een veroordeling of wanneer niet wordt voldaan aan het gestelde in artikel 4, tweede, derde en vierde lid.

De gedragingen genoemd in het Speelautomatenbesluit 2000 zijn relevant aangezien de wetgever zelf aan deze bepalingen in het Speelautomatenbesluit 2000 belang heeft gehecht voor het levensgedrag van personen die een aanwezigheidsvergunning aanvragen.

Voor de hiervoor genoemde vergunningen 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 ontdekken. Het moet gaan om een recidiverend karakter van bepaalde gedragingen, dan wel het schenden van regels in algemene zin, al dan niet gedurende een langere periode. De betrokken gedragingen staan hierdoor niet meer op zichzelf, maar kunnen in combinatie voldoende ernstig zijn om te kunnen worden betrokken bij het levensgedrag. Bijvoorbeeld: 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 horecaexploitatie 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' zoals bedoeld in de huidige lijn van de jurisprudentie. Voor betrokkenen, die kennis kunnen nemen van deze Beleidsregels via overheid.nl, 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.'

2.1.4. Aannemelijkheid gedragingen

De gedragingen die worden meegewogen bij de beoordeling over 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. Als 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. Als 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.

2.1.5. Tijdsverloop gedragingen

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 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. Als binnen deze periode van vijf jaar sprake is van relevante gedragingen, zoals bedoeld in 2.1 onder a, 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. Als sprake is van een dergelijk patroon kunnen – zoals aangegeven in 2.1 onder a – ook andere gedragingen dan de daar benoemde categorieën duiding geven en een patroon ondersteunen. Als er in de vijf jaar, voorafgaand aan het beoordelingsmoment, geen gedragingen zijn gebleken, dan wordt de betrokkene geacht te voldoen aan de eis van het levensgedrag en wordt niet toegekomen aan een weging van eventueel oudere gedragingen.

2.1.6. 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 onder a, 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. Het plegen van een misdrijf is een zwaarwegende factor in de beoordeling van slecht levensgedrag. 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.

Artikel 2.2 Weigeringsgrond of intrekking

1. Als op basis van de bovenstaande criteria wordt vastgesteld dat sprake is van slecht levensgedrag, kan het bevoegd gezag:
 - de vergunning weigeren; of
 - een verleende vergunning intrekken.
2. Hierbij wordt het evenredigheidsbeginsel in acht genomen, waarbij ook persoonlijke omstandigheden en belangen worden meegewogen.

Artikel 3 Toepassing Wet Bibob

1. Als sprake is van ernstige signalen of risico's op criminele beïnvloeding na het verlenen van een vergunning, kan het bevoegd gezag besluiten tot een 'eigen onderzoek' zoals bedoeld in de Wet Bibob. Ter aanvulling hierop kan advies worden gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob.
2. De uitkomst van het 'eigen onderzoek' kan zelfstandig leiden tot weigering of intrekking van de vergunning. Dit kan ook gelden voor het advies afkomstig van het Landelijk Bureau Bibob als het advies hier aanleiding voor geeft.

Artikel 4 Hardheidsclausule

De burgemeester kan in bijzondere gevallen afwijken van deze beleidsregel indien toepassing ervan leidt tot een onredelijke of onevenredige uitkomst.

Artikel 5 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: 'Beleidsregel beoordelingscriteria slecht levensgedrag'.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking.

De burgemeester van de gemeente Hollands Kroon

A. van Dam