

Beleidsregel beoordeling slecht levensgedrag Horst aan de Maas 2025

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Horst aan de Maas,

gelet op:

- artikel 2:6, 2:9, 2:12, 2:13, 2:36, 2:37, 2:67, 2:68, 2:73, 2:74, 3:7, 3:9, 4:3 en 4:4 van de Algemene Plaatselijke Verordening Openbare Orde en Veiligheid;
- artikel 13 en 14 van de Beleidsregels standplaatsen gemeente Horst aan de Maas;
- artikel 9, 18 en 20 van de Marktverordening Horst aan de Maas 2025;
- artikel 8 lid 1 sub b en artikel 35 lid 1 sub b van de Alcoholwet;
- artikel 30d, lid 4 sub a van de Wet op de kansspelen en artikel 4 lid 1 van het Speelautomatenbesluit 2000.

Overwegende:

- dat de burgemeester bevoegd is te beslissen op aanvragen voor een exploitatievergunning voor openbare inrichtingen, speelautomatenhallen, het uitoefenen van een bedrijf in aangewezen gebouwen of gebieden of aangewezen bedrijfsmatige activiteiten, seksinrichtingen, evenementenvergunningen, alcoholwetvergunningen, ontheffingen artikel 35 Alcoholwet, vergunningen voor het aanwezig hebben van kansspelautomaten;
- dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is te beslissen op aanvragen voor een exploitatievergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten, vaste standplaatsen, incidentele standplaatsen, maatschappelijke standplaatsen, tijdelijke seizoenstandplaatsen en standplaatsen op de weekmarkt;
- dat het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester de bevoegdheid hebben om de aanvraag om bovengenoemde vergunning te weigeren of een verleende vergunning in te trekken als de persoon van de aanvrager, vergunninghouder, exploitant, leidinggevende, of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
- dat het in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn één van de weigeringsgronden- en intrekkinggronden is;
- dat het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester onder meer op basis van de Dienstenrichtlijn een vergaande motiveringsplicht heeft;
- dat uit het beleid de wijze van beoordeling van het levensgedrag (zedelijk gedrag) blijkt en vooraf duidelijk is;
- dat door middel van dit beleid beter voldaan kan worden aan de motiveringsplicht.

Besluit:

1. De Beleidsregel beoordeling slecht levensgedrag Horst aan de Maas 2025 vast te stellen.

Hoofdstuk 1: Inleiding

Deze beleidsnotitie beschrijft de invulling die de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders geven aan het begrip 'levensgedrag' zoals opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Horst aan de Maas (hierna: APV OOV), Beleidsregels standplaatsen gemeente Horst aan de Maas (hierna: Standplaatsenbeleid), de Marktverordening Horst aan de Maas 2025 (hierna: Marktverordening), de Alcoholwet, de Wet op de kansspelen en het Speelautomatenbesluit 2000.

Levensgedrag

Vergunninghouders, exploitanten en leidinggevenden van alcohol schenkende horecabedrijven en slijterijen mogen op grond van de Alcoholwet in geen enkel opzicht van slecht levensgedrag zijn.¹ Ook diegene onder wiens onmiddellijke leiding de verstrekking van alcohol geschiedt in het kader van een ontheffing artikel 35 Alcoholwet mag in geen enkel opzicht van slecht levensgedrag zijn.² De eisen van zedelijk gedrag van vergunninghouders, exploitanten en leidinggevenden van alcohol schenkende horecabedrijven en slijterijen zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het Alcoholbesluit.

Op grond van de APV, het Standplaatsenbeleid, de Marktverordening, de Wet op de kansspelen en het Speelautomatenbesluit 2000 geldt hetzelfde voor de:

1) Artikel 8 lid 1 sub b Alcoholwet

2) artikel 35 lid 1 sub b van de Alcoholwet

- Organisator of de aanvrager van een evenementenvergunning;
- Vergunninghouder, exploitant en/of leidinggevende(n) van openbare inrichtingen;
- Vergunninghouder, exploitant en/of beheerder van speelautomatenhallen;
- Vergunninghouder, exploitant en/of beheerder van inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf aan arbeidsmigranten;
- Exploitant en/of beheerder van een bedrijf dat wordt uitgeoefend in een aangewezen gebouw of gebied of waar aangewezen bedrijfsmatige activiteiten plaatsvinden;
- Vergunninghouder, exploitant en/of beheerder van seksbedrijven;
- Persoon van de aanvrager of de vergunninghouder van een standplaatsvergunning voor vaste standplaatsen, incidentele standplaatsen, maatschappelijke standplaatsen, tijdelijke seizoenstandplaatsen en standplaatsen op de weekmarkt;
- Aanvrager, bedrijfsleider en/of beheerder van aanwezigheidsvergunningen voor kansspelautomaten op grond van de Wet op de kansspelen³ en het Speelautomatenbesluit 2000.⁴

In deze beleidsregel worden bovengenoemde rollen voor het gemak aangeduid als “exploitanten en leidinggevendenden”.

Exploitanten en leidinggevendenden hebben een bijzondere verantwoordelijkheid. Het exploiteren van de hierboven genoemde ondernemingen, huisvestingslocaties, evenementen, of beter gezegd, het niet verantwoord exploiteren ervan, kan tot een verstoring van de openbare orde leiden of het omliggende woon- en leefklimaat nadelig beïnvloeden.

De levensgedragtoets is een noodzakelijke preventieve toets om de risico's op inbreuken op de openbare orde en 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 aspirant leidinggevende en/of beheerder niet bij te schrijven op de vergunning.⁵

Op grond van jurisprudentie beschikken de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders over beoordelingsruimte bij de invulling van het ‘slechtlevensgedrag-criterium’. Deze beoordelingsruimte is niet in strijd met (artikel 10 van) de Dienstenrichtlijn, mits voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden. De randvoorwaarden zijn verder uitgeschreven in deze beleidsregel. De bedoeling van deze beleidsregel is om meer duidelijkheid te geven over de term slecht levensgedrag voor de verschillende vergunningen en ontheffing artikel 35 Alcoholwet die de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders kunnen verlenen.

Beoordelingswijze

Bij het beoordelen van het ‘levensgedrag’ wordt gekeken naar uiteenlopende feiten en omstandigheden die iets zeggen over het gedrag van de betrokkene. Er moet voldoende vertrouwen kunnen worden gesteld in exploitanten en leidinggevendenden. Bij de beoordeling wordt vooral gekeken naar strafbare feiten, maar bijvoorbeeld ook liegen over feiten die relevant zijn voor de beoordeling van het levensgedrag is relevant voor de beoordeling.

De beoordelingen die worden gemaakt in het kader van het criterium ‘levensgedrag’ vinden plaats aan de hand van diverse informatiebronnen. De beoordelingen zijn onder andere afhankelijk van het type zaak en de omgeving van de zaak. In de verschillende vergunningstelsels kunnen accenten verschillen. Deze beleidsregels zijn van toepassing op alle vergunnings- en ontheffingsprocedures waarbij het levensgedrag als weigerings- of intrekingsgrond geldt.

Het doel van deze beleidsnotitie is om meer inzicht te geven in de wijze waarop de levensgedragtoets plaatsvindt. Omdat het bij het beoordelen van het ‘levensgedrag’ gaat om maatwerk, kan rekening worden gehouden met het betrekken van andere feiten en omstandigheden die niet specifiek zijn benoemd in deze beleidsregel, maar die wel relevant kunnen zijn voor de belangen die de Alcoholwet, APV, Standplaatsenbeleid, Marktverordening, de Wet op de kansspelen en het Speelautomatenbesluit 2000 beogen te behartigen.

3) Artikel 30d sub a van de Wet op de kansspelen

4) Artikel 4 lid 1 van het Speelautomatenbesluit 2000

5) Met ingang van 1 april 2024 zijn dagleidinggevendenden (de natuurlijke persoon die onmiddellijke leiding geeft) van slijtersbedrijven vrijgesteld van de verplichting om bijgeschreven te worden op de Alcoholwetvergunning, zoals bepaald in artikel 8.1 van het Alcoholbesluit

Hoofdstuk 2: Relevante gegevens

Om het levensgedrag te toetsen worden diverse gegevens, in samenhang, gewogen. Hieronder volgt een **niet-limitatieve** opsomming van de belangrijkste informatiebronnen:

- Openbare bronnen van het internet
- Informatie van de politie
- Het Justitieel Documentatie Systeem
- Handhavingsgegevens en overige gegevens waarover de gemeente beschikt
- Informatie uit het Centraal curatele- en bewindregister
- Informatie uit het Centraal Insolventieregister
- Informatie uit een Bibob-toets

Bij de levensgedrag toets worden altijd open bronnen, de politie en het Justitieel Documentatie Systeem geraadpleegd. Andere informatiebronnen, met uitzondering van eigen handhavings-gegevens, worden niet standaard geraadpleegd voor het beoordelen van het levensgedrag. Indien noodzakelijk voor de beoordeling kan via het Regionaal Informatie en Expertise Centrum informatie worden uitgewisseld met o.a. de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, de Douane en de IND.

Hoofdstuk 3: Beoordeling levensgedrag

3.1 Algemeen

Verantwoordelijkheden

Exploitanten en leidinggevendenden hebben een belangrijke rol als het gaat om het woon- en leefklimaat in de omgeving van de onderneming, huisvestingslocatie of evenement en ook als het gaat om de openbare orde en veiligheid. Ze spelen een belangrijke rol in het creëren van een rustige en veilige omgeving en hebben hierin een voorbeeldfunctie:

- Ze dragen zorg voor een goede gang van zaken in- en rondom de onderneming, huisvestingslocatie of evenement;
- Ze voorkomen en beperken verstoring van de openbare orde, zoals overlast, criminaliteit, geweld, slechte woon- en leefomstandigheden en alcoholmisbruik (en misbruik van andersoortige verdovende middelen);
- Ze zijn verantwoordelijk voor (de veiligheid van) hun personeel, bewoners, bezoekers en de directe omgeving van de onderneming, huisvestingslocatie of evenement en het signaleren en melden van misstanden, mensenhandel en uitbuiting;
- Ze verlenen te allen tijde medewerking aan toezichthouders, delen informatie proactief, zijn eerlijk over de feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan en relevant zijn voor het beoordelen van het levensgedrag.

Geen standaard criteria bij toetsing

Wanneer precies sprake is van slecht levensgedrag, dusdanig dat dit van invloed is op het exploiteren van de onderneming, huisvestingslocatie of evenement is niet concreet te benoemen. Vanwege de diversiteit in (strafbare) feiten die hierbij een rol kunnen spelen, zijn hier geen standaard criteria voor op te stellen. 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 het oordeel dat sprake is van slecht levensgedrag. Of er sprake is van slecht levensgedrag dat moet leiden tot het weigeren of intrekken van de vergunning of ontheffing wordt daarom per individueel geval bepaald.

Elke beoordeling is maatwerk; alle feiten en omstandigheden worden in onderlinge samenhang en in relatie met de vergunning gewogen. De beoordeling is afhankelijk van verschillende factoren, zoals het aantal relevante feiten, een patroon van deze feiten, wanneer de feiten zijn gepleegd, het type feiten, een combinatie van feiten, de omstandigheden rondom het feit, de hoogte van de strafmaat, of goed wordt meegewerkt aan toezicht en de houding daarbij van exploitanten en leidinggevendenden.

Toetsmomenten

De toetsing vindt plaats bij de vergunningaanvraag en bij een bijschrijving of wijziging van exploitanten en leidinggevendenden. Ook gedurende de looptijd van een vergunning kan er aanleiding zijn om het levensgedrag opnieuw te beoordelen. Bijvoorbeeld als er sprake is van nieuwe (strafbare) feiten, feiten en omstandigheden die op een later moment bekend worden of naar aanleiding van signalen over de onderneming, huisvestingslocatie of evenement. Dit kan ook naar aanleiding van signalen over een andere onderneming, huisvestingslocatie of evenement van dezelfde exploitant en/of leidinggevende.

Voor een beter begrip hoe de toetsing wordt uitgevoerd, wordt hierna een aantal richtlijnen en uitgangspunten geformuleerd. Paragraaf 3.3 beschrijft de levensgedragtoets voor openbare inrichtingen en paragraaf 3.5 beschrijft de levensgedragtoets in het kader van de overige exploitatievormen uit de APV, Marktverordening, Wet op de Kansspelen en het Speelautomatenbesluit.

3.2 Algemene uitgangspunten

- Bij het beoordelen van iemands levensgedrag worden ook feiten en omstandigheden meegewogen die niet in of in de directe omgeving van de onderneming, huisvestingslocatie of evenement plaatsvinden. Deze informatie kan inzicht geven in het gedrag en de houding van de persoon en kan relevant zijn voor de beoordeling van het levensgedrag.⁶ Het gedrag van de exploitant of leidinggevende kan een indicatie zijn van hun vermogen om de regels en voorschriften na te leven bij een alkoholschenkende openbare inrichting.
- De aard van de onderneming, huisvestingslocatie of evenement is relevant voor het wegen van de (strafbare) feiten en omstandigheden.
- Geringe feiten en omstandigheden kunnen op zich zelf staand niet leiden tot een weigering. De feiten en omstandigheden die wel meegenomen kunnen worden, mogen niet een onredelijke lange periode worden meegewogen.
- Voor het aannemen van slecht levensgedrag is niet vereist dat zich daadwerkelijk concrete problemen met betrekking tot het woon- of leefklimaat in de omgeving van de inrichting en/of de openbare orde of veiligheid hebben voorgedaan.
- Een strafrechtelijke veroordeling is niet vereist. Ook constatering die zijn verwoord in bijvoorbeeld processen-verbaal of BVH-mutaties van de politie of rapportages van toezichthouders wegen mee in de beoordeling.
- Naast strafrechtelijke veroordelingen wegen ook transacties en strafbeschikkingen mee.
- Zaken waarin het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk is verklaard worden meegewogen als uit het feitencomplex blijkt dat het gedrag alsnog relevant is voor de beoordeling van het levensgedrag.
- De beoordeling van de vraag of iemand van slecht levensgedrag is, beperkt zich niet tot dezelfde feiten en gedragingen die bij de toetsing van Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG) in ogenschouw worden genomen. Een VOG vormt een aanknopingspunt voor de veronderstelling dat een aanvrager over de vereiste eigenschappen en kwaliteiten beschikt. Dit neemt echter niet weg dat het bestuursorgaan op grond van de Alcoolwet, de APV OOV, het Standplaatsenbeleid, de Marktverordening, de Wet op de kansspelen en het Speelautomatenbesluit 2000 een zelfstandige bevoegdheid heeft in de beoordeling van het levensgedrag.
- Zaken waarop vrijspraak is gevolgd, worden niet meegewogen in de beoordeling van het levensgedrag.
- Feiten die zijn geseponneerd wegens bijvoorbeeld onvoldoende bewijs/gering feit/medeschuld benadeelde worden in beginsel niet meegewogen. Informatie uit de betreffende zaak over het gedrag van betrokkene kan echter wel worden meegenomen in de beoordeling. Een exploitant kan bijvoorbeeld zijn vrijgesproken voor een geweldsdelict, maar het feitencomplex kan informatie bevatten over de houding en het gedrag van de exploitant die relevant is voor de toets aan het woon- en leefklimaat. Het geweldsdelict zal niet worden meegenomen in de beoordeling, maar relevante informatie over de houding en het gedrag van de exploitant wel. Een dergelijk feitencomplex zal geen opzichzelfstaande weigeringsgrond opleveren.
- Het milieu waarin iemand zich begeeft, kan, in samenhang gezien met de overige feiten en omstandigheden, ook een rol spelen bij de beoordeling van het levensgedrag. Denk bijvoorbeeld aan een persoon die in een omgeving verkeert waar criminele contacten aanwezig zijn.

3.3 Openbare inrichtingen (o.a. horeca, logies, rookwaren of spijzen)

Op grond van artikel 8 lid 1 sub b van de Alcoolwet en artikel 2.9, 2.12 en 2.13 van de APV OOV mag een vergunninghouder, exploitant of leidinggevende niet van slecht levensgedrag zijn. Ook diegene onder wiens onmiddellijke leiding de verstrekking van alcohol geschiedt in het kader van een ontheffing artikel 35 Alcoolwet mag in geen enkel opzicht van slecht levensgedrag zijn.

Bij de levensgedragtoets zijn met name strafrechtelijke gegevens relevant, maar ook andere feiten en omstandigheden die iets zeggen over het gedrag van betrokkenen kunnen relevant zijn. Bij beantwoording van de vraag of sprake is van slecht levensgedrag heeft de burgemeester beoordelingsruimte.

Naast de vrije beoordelingsruimte zijn er ook imperatieve weigeringsgronden voor de alkoholschenkende horecabedrijven en slijtersbedrijven. Op grond van artikel 8 lid 2 van de Alcoolwet moeten exploitanten en leidinggevenden voldoen aan de eisen zoals gesteld in het Alcoolbesluit (hoofdstuk 3). Indien de aanvrager zich schuldig heeft gemaakt aan de in het Alcoolbesluit omschreven feiten, komt de aanvrager niet in aanmerking voor een alcoholvergunning of wordt de verleende vergunning ingetrokken. Zo geldt bijvoorbeeld dat een leidinggevende binnen de laatste vijf jaar geen leidinggevende geweest mag zijn van een inrichting waarvan de vergunning is ingetrokken op grond van artikel 31 lid 1 sub c van de Alcoolwet of die voor ten minste een maand is gesloten op grond van artikel 13b van de Opiumwet of van artikel 174 Gemeentewet of van een op grond van artikel 149 van de Gemeentewet vastgestelde

6) Bijvoorbeeld, als een exploitant of leidinggevende herhaaldelijk dronken rijdt en hiervoor veroordeeld wordt, kan dit gedrag van invloed zijn op het levensgedrag en daarom relevant worden bevonden voor de beoordeling.

verordening, tenzij aannemelijk is dat hem ter zake geen verwijt treft. Voor de alcoholvrije horecabedrijven geldt echter dat dit geen imperatieve weigeringsgronden zijn. Ondanks dat wordt op basis van het beleid hier nog steeds zwaar gewicht aan toegekend.

De feiten en omstandigheden die worden meegewogen in het oordeel over het levensgedrag moeten relevant zijn voor de exploitatie van een openbare inrichting. Die feiten en omstandigheden moeten verband houden met de vraag of de openbare inrichting kan worden geëxploiteerd op een manier die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat.

De aard van de zaak is van belang bij de afweging van (strafbare) overtredingen. In het geval van alcoholschenkende horecabedrijven en slijtersbedrijven wordt een grotere nadruk gelegd op alcoholgerelateerde overtredingen in vergelijking met alcoholvrije horecabedrijven. Bij alcoholschenkende horecabedrijven en slijtersbedrijven wegen overtredingen zoals rijden onder invloed van alcohol en openbaar dronkenschap in beginsel zwaar mee in de beoordeling. De exploitanten en leidinggevenden hebben een voorbeeldfunctie en zijn verantwoordelijk voor hun bezoekers. Zij dienen hun verantwoordelijkheid naar de bezoekers te tonen en hen bijvoorbeeld, indien dit noodzakelijk is, ervan te weerhouden alcohol en/of drugs in te nemen.

Levensgedrag waarvan geen weerslag te verwachten is op het woon- en leefklimaat, de openbare orde of de veiligheid, kan geen grond zijn voor weigering of intrekking van een vergunning.

3.4 Beoordelingsaspecten openbare inrichtingen

Bij de beoordeling van exploitanten en leidinggevenden van openbare inrichtingen worden de onderstaande punten in ogenschouw genomen:

Wat voor type zaak betreft het?

Een lunchroom, shishalounge of fastfoodrestaurant zijn verschillend van karakter/aard en trekken overwegend een ander publiek aan. Ze brengen daarom verschillende risico's en verantwoordelijkheden voor de exploitant en leidinggevende met zich mee.

In welke periode zijn de feiten gepleegd?

Op grond van hoofdstuk 3 van het Alcoholbesluit mag ten aanzien van de gestelde eisen van het zedelijk gedrag niet verder worden teruggekeken dan 5 jaar. Het zou namelijk onredelijk kunnen zijn om iemand ieder klein incident tegen te werpen dat langer dan 5 jaar geleden is gebeurd. Op die manier ontnemen je diegene een tweede kans. Het is mede afhankelijk van de zwaarte van het incident en een eventueel patroon van incidenten, hoelang deze nog wordt meegewogen. Dit geldt alleen bij vergunninghouders, exploitanten en leidinggevenden van alcohol schenkende horecabedrijven en slijterijen.

Voor de overige vergunningen die aangehaald zijn in deze beleidsregel wordt in principe bij de beoordeling van slecht levensgedrag tot 10 jaar teruggekeken. Maar incidenten van de laatste 5 jaar tellen zwaarder mee dan incidenten van langer dan 5 jaar geleden. Wanneer meerdere feiten en gedragingen naar voren komen, zijn het tijdsbestek waarbinnen deze zijn gepleegd, de aard en de omvang van de feiten en gedragingen en de tijd die inmiddels is verstreken, van belang. Ook het patroon van feiten gedurende een langere termijn kan van belang zijn, omdat daaruit het beeld kan ontstaan dat men het niet nauw neemt met het naleven van wet- en regelgeving.

Richtlijn: er wordt tot 10 jaar teruggekeken. Recentere feiten (<5 jaar) wegen zwaarder dan oudere feiten (>5 jaar). Bij meerdere feiten wordt gekeken naar het tijdsbestek en naar een mogelijk patroon. Bij een patroon van antecedenten, waarbij het vermoeden bestaat van een "criminele carrière" zal bij de beoordeling langer dan 10 jaar worden teruggekeken.

Hebben er de afgelopen 10 jaar geen feiten voorgedaan die relevant zijn voor de levensgedragtoets, dan zal de vergunning niet worden geweigerd of ingetrokken op grond van slecht levensgedrag.

Bij de berekening van de periode van 10 jaar gelden de volgende uitgangspunten:

- De pleegdatum is in beginsel leidend (uitgezonderd de imperatieve weigeringsgronden uit de Alcoholwet).
- Voor de berekening van de laatste 10 jaar telt de periode waarin een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis is ondergaan niet mee.⁷

7) De exploitant en/of leidinggevende was in deze periode beperkt in de bewegingsvrijheid en niet (geheel) vrij om zelfstandig te handelen en het levensgedrag kan over deze periode niet volledig worden getoetst.

- De datum van het primaire besluit over het levensgedrag op de aanvraag van de vergunning, de tussentijdse bijschrijving van een exploitant en/of leidinggevende of intrekking van de vergunning is de peildatum voor vaststellen van de periode van 10 jaar.
- Bij het vermoeden van een patroon van incidenten die schadelijk kunnen zijn voor een goede bedrijfsvoering, kan langer teruggekeken worden dan 10 jaar.

Wat voor type feiten betreft het?

In bijlage I staat een overzicht van de meest belangrijke feiten die meewegen in de levensgedragtoets. Bij het beoordelen van het type feiten wordt gekeken naar de ernst van het feit en de belangen die de strafbaarstelling/handhaving van het feit beoogt te beschermen.

Bij de levensgedragtoets gaat het om gedragingen die naar hun aard en ernst de vrees rechtvaardigen dat de aanwezigheid van de exploitant/leidinggevende als verantwoordelijke voor de exploitatie het woon- en leefklimaat in de omgeving van het bedrijf, de openbare orde of de veiligheid nadelig beïnvloedt. Ook wordt rekening gehouden met gedragingen die op zichzelf niet als ernstig kunnen worden beschouwd, maar die in samenhang met andere gedragingen een bepaald gedragspatroon opleveren. Het gaat dan om een patroon waaruit blijkt dat de betrokkene de voor hem geldende regels niet naleeft, zodat ook dan de vrees voor een negatieve beïnvloeding van het woon- en leefklimaat en/of de openbare orde en de veiligheid bestaat.

Zijn de feiten aan de zaak te relateren?

Het is niet vereist dat de feiten aan een horeca inrichting te relateren zijn. Als dit wel het geval is, kan dit zwaar meewegen. Denk bijvoorbeeld aan een leidinggevende die tijdens de uitoefening van zijn functie betrokken is geraakt bij geweldsincidenten of een leidinggevende die onder invloed van alcohol en/of drugs verkeert tijdens de uitoefening van zijn functie.

Opgelegde straf

Is er een straf of een maatregel opgelegd en hoe hoog is deze straf of maatregel? Ook transacties en beschikkingen tellen mee. Het is niet vereist dat er een straf is opgelegd om een feit mee te kunnen nemen in de beoordeling van het levensgedrag.

Leeftijd op pleegdatum en huidige leeftijd van betrokkene

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 De levensgedragtoets bij andere exploitatievormen

Behalve voor openbare inrichtingen kent de APV nog meer exploitaties waarbij het levensgedrag een criterium is voor vergunningverlening. Het betreft de volgende exploitaties:

- artikel 2:6 APV ten aanzien van vergunningplichtige evenementen;
- artikel 2:36 en 2:37 APV ten aanzien van speelautomatenhallen;
- artikel 2:67 en 2:68 APV ten aanzien van arbeidsmigranten;
- artikel 2:73 en 2:74 APV ten aanzien van het uitoefenen van een bedrijf in aangewezen gebouwen of gebieden of aangewezen bedrijfsmatige activiteiten;
- artikel 3:7 en 3:9 APV ten aanzien van seksbedrijven;
- artikel 4:3 en 4:4 APV ten aanzien van standplaatsen ;
- artikel 13 en 14 van het Standplaatsenbeleid;
- artikel 9, 18 en 20 van de Marktverordening;
- artikel 30d, lid 4 sub a van de Wet op de kansspelen en artikel 4 lid 1 van het Speelautomatenbesluit 2000.

Hierbij gelden dezelfde uitgangspunten als omschreven in paragraaf 3.3 en 3.4 over openbare inrichtingen. Wel kunnen accenten in de beoordeling verschillen. De aard van de zaak is relevant voor het wegen van (strafbare) feiten. Zo zijn bijvoorbeeld bij speelgelegenheden feiten rondom illegaal gokken extra relevant. Hieronder volgt voor vier van de hierboven genoemde exploitaties een nadere toelichting.

3.5.1 Evenementen

De levensgedragtoets kan toegepast worden bij evenementen, waarvoor een vergunningplicht geldt. De levensgedragtoets wordt in ieder geval toegepast bij aanvragen voor meerjarige evenementenvergunningen en bij een aanvraag voor een vergunning zoals bedoeld in artikel 2:5 lid 2 sub f van de APV OOV (een door de burgemeester aangewezen categorie vechtsportwedstrijden of -gala's). Hiermee geven we inhoud aan de oproep van de Nederlandse Vechtsportautoriteit van oktober 2017 en handelen we volgens de landelijke 'Handreiking vechtsportgala's'. Ook als er signalen zijn die aanleiding geven tot een nader onderzoek passen we de levensgedragtoets toe.

3.5.2 Ontheffing artikel 35 Alcoholwet

Meestal is de aanvraag voor een evenementenvergunning gekoppeld aan de aanvraag voor een ontheffing artikel 35 van de Alcoholwet. De levensgedragtoets bij de ontheffing artikel 35 van de Alcoholwet wordt in ieder geval toegepast bij een aanvraag voor een vergunning voor een evenement als bedoeld in artikel 2:5 lid 2 sub f van de APV OOV (een door de burgemeester aangewezen categorie vechtsportwedstrijden of -gala's). De levensgedragtoets kan worden uitgevoerd bij overige aanvragen voor overige ontheffingen artikel 35 van de Alcoholwet. Dit zal het geval zijn als er signalen zijn die aanleiding geven tot een nader onderzoek. Dit betekent dat in beginsel de levensgedragtoets bij de overige vergunningsplichtige- en meldingsplichtige evenementen niet standaard wordt uitgevoerd.

3.5.3 Standplaatsen

- De levensgedragtoets wordt in ieder geval toegepast op de persoon van de aanvrager van een vaste standplaats, tijdelijke seizoenstandplaats en vaste standplaatsvergunningen op de weekmarkt. Deze standplaatsen worden namelijk wekelijks, maandelijks of jaarlijks op vaste momenten benut.
- De levensgedragtoets kan ook worden toegepast op de persoon van de aanvrager van incidentele standplaatsen, maatschappelijke standplaatsen en promotieplaatsen op de weekmarkt als er signalen zijn die aanleiding geven tot een nader onderzoek.
- De levensgedragtoets kan worden toegepast op vergunninghouders van bovenstaande standplaatsen als er signalen zijn die aanleiding geven tot nader onderzoek.

3.5.4 Het uitoefenen van een bedrijf in aangewezen gebouwen of gebieden of aangewezen bedrijfsmatige activiteiten.

De burgemeester kan gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aanwijzen waar een vergunning verplicht is voor bepaalde bedrijfsmatige activiteiten. Een vergunningplicht voor een pand, gebied of branche wordt ingesteld op basis van (bestuurlijke) rapportages en/of analyses van de politie en andere partners waarin de noodzaak voor het gebruik van dit instrument wordt onderbouwd. Deze rapportages en analyses tonen aan dat de activiteiten een negatieve invloed hebben op het woon- en leefklimaat in de omgeving van de bedrijven, dat de openbare orde en veiligheid als gevolg van de activiteiten worden bedreigd, of dat op andere wijze niet te tolereren ondermijning wordt veroorzaakt.

De vergunningplicht voorkomt criminele activiteiten of activiteiten die overlast geven. Vanwege de kwetsbaarheid van deze bedrijfsmatige activiteiten wordt van exploitanten en leidinggevendenden een bijzondere verantwoordelijkheid geëist om mogelijk crimineel gedrag te voorkomen. Zij moeten daarom meewerken aan controles van toezichthouders en voorkomen dat ze crimineel gedrag faciliteren.

Hoofdstuk 4: Slotbepalingen

Deze beleidsregel is vastgesteld door de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Horst aan de Maas op 8 juli 2025 en treedt in werking op de eerste dag na de bekendmaking. De gemeente werkt vanaf dan met deze beleidsregel.

Deze beleidsregel heet: "Beleidsregel beoordeling levensgedrag gemeente Horst aan de Maas 2025"

Aldus vastgesteld op 8 juli 2025

De burgemeester van Horst aan de Maas

Drs. R.F.I. Palmen

Het college van burgemeester van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas

De burgemeester

Drs. R.F.I. Palmen

De secretaris

Drs. H. Mensink

Bijlage I Levensgedrag – overzicht meest relevante strafbare feiten en gedragingen

De onderstaande lijst betreft een niet-limitatieve opsomming van feiten en gedragingen die meewegen in de beoordeling van het levensgedrag. Feiten en gedragingen die hier niet zijn beschreven kunnen ook leiden tot de conclusie 'slecht levensgedrag'.

Geweldsdelicten en vernieling

- Mishandeling
- Moord / doodslag
- Overige misdrijven tegen het leven
- Openlijke geweldpleging tegen goederen en/of personen
- Vernieling, vandalisme, baldadigheid
- Brandstichting

Alcoholgerelateerde feiten

- Rijden onder invloed van alcohol
- Aanstalten maken rijden onder invloed van alcohol
- Weigeren ademanalyse
- Openbaar dronkenschap / openlijk en/of hinderlijk gebruik van alcohol

Drugserelateerde feiten

- Bezit, handel en vervaardigen van hard- en softdrugs
- Openlijk en/of hinderlijk gebruik van drugs
- Rijden onder invloed van drugs / medicijnen
- Drugsafval

Wapens en munitie

- Bezit en handel in wapens en/of munitie
- Schiet- en/of steekpartijen
- Messenverbod (APV)

Vermogensdelicten

- Verduistering
- Heling
- Chantage en/of afpersing
- Witwassen
- Fraude en vermoedens van fraude
- Verdachte transacties
- Vals geld aanmaken / vals geld uitgeven
- Oplichting en flessentrekkerij
- Omkopen ambtenaar in functie
- Overtredingen en misdrijven uit de Wet Economische Delicten
- Overtredingen van belastingwetgeving
- Het niet voldoen van administratieve verplichtingen uit het Burgerlijk Wetboek

Zedendelicten en mensenhandel

- Zedendelicten
- Gijzeling / ontvoering
- Mensenhandel (arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting, gedwongen orgaan-verwijdering) en mensensmokkel
- Overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV), de Wet minimumloon (WML) en de Arbeidstijdenwet (ATW)

Niet meewerken met de politie, BOA's en toezichthouders en het niet opvolgen van rechtelijke uitspraken

- Wederspanning
- Niet voldoen aan bevel / vordering
- Valse aangifte / valse ID opgeven

Openbare orde / APV

- Hinderlijk gedrag
- Samenscholing, ongeregelde heden en ordeverstoringen
- Vervoer inbrekerswerktuigen en hulpmiddelen diefstal
- Lachgasverbod
- Verbod drankgebruik

- Afsteken vuurwerken/carbid op verboden plaatsen
- Drugsoverlast
- Gebiedsontzegging
- Bestuurlijke ophouding
- Woonoverlast
- Overtreding APV
- Tuppelen
- Verzamelverbod / collecteren
- Zonder vergunning innemen standplaats
- Verwijderingsbevel
- Geluidshinder
- Openbare orde sluiting op last van de burgemeester

Openbare inrichtingen

- Het exploiteren van een onderneming zonder de benodigde vergunning, exploiteren in strijd met het bestemmingsplan en/of de vergunningvoorschriften, exploiteren na een weigering of intrekking van de vergunning of exploitatie na buiten behandeling stelling van de aanvraag van de vergunning
- Het exploiteren van een terras zonder vergunning en terrasovertreedingen
- Het niet naleven van de sluitingstijden
- Het horecabedrijf is open zonder aanwezigheid van een in de vergunning vermelde leidinggevend/beheerder
- Toezichthouders en ambtenaren in functie worden tegengewerkt of geweigerd en/of het niet voldoen aan een bevel of vordering van een toezichthouder of ambtenaar
- Het niet naar waarheid invullen van het BIBOB-formulier en het vermoeden dat valsheid in geschrift is gepleegd
- Het niet (tijdig) doorgeven van wijzigingen in de onderneming
- Alcoholverstrekking aan minderjarige
- Toegang minderjarige tot slijterij (zonder begeleiding)
- De verkoop van alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse door een alkoholschenkend bedrijf (met uitzondering van een slijtersbedrijf met vergunning)
- Doorschenken / veel bezoekers zijn onder invloed van alcohol en/of drugs
- De huisregels en/of het deurbeleid zijn niet duidelijk en/of worden niet nageleefd
- Er wordt niet (goed) gevisiteerd door de beveiliging en/of de beveiliging gebruikt geweld
- Het gedrag van de beveiliging / de portiers van het bedrijf
- Het herhaaldelijk aanvragen van bijschrijven van leidinggevenden die worden geweigerd wegens slecht levensgedrag
- Het is onduidelijk wie de leiding heeft in het bedrijf
- Discriminatie door personeel (bijv. bij het weigeren van bezoekers)
- Signalen van drugsgebruik en/of verkoop
- Het personeel is onder invloed van alcohol en/of drugs
- Stankoverlast
- Afvaloverlast
- Geluidsoverlast
- Opstootjes binnen en rondom de onderneming, huisvestingslocatie of evenement
- Glas incidenten
- Drugsoverlast
- Zakkenrollerij in de zaak.
- Agressief gedrag en intimidatie door bezoekers en daar niet (goed) tegen optreden.
- Het is veel te druk in de zaak en er wordt niet gestuurd op maximale capaciteit.
- Andere overtredingen van de APV, Omgevingswet, Besluit bouwwerken leefomgeving en andere relevante wetgeving

Verkeerswetgeving

- Joyriding
- Snelheidsovertreding
- Agressief / onveilig rijgedrag
- Verkeersongeval met letsel
- Verlaten plaats na verkeersongeval
- Rijden met vals kenteken
- Onverzekerd rijden
- Weigeren ademanalyse / weigeren bloedproef / weigeren vervangend (urine) onderzoek
- Rijden zonder rijbewijs
- Rijden tijdens rijverbod / terwijl rijbewijs is ingevorderd / tijdens rijontzegging

Overig

- Diefstal / overval
- Zakkenrollerij / straatroof
- Oplichting en heling
- Discriminatie
- Belediging
- Bedreiging, intimidatie.
- Openbare schennis der eerbaarheid
- Stalking
- Cybercrime
- Misdrijven Wet op de kansspelen (Wok)
- Overtreding huisverbod
- Huisvredebreuk
- Chantage / machtsmisbruik
- Criminele contacten
- Valsheid in geschrifte en vermoedens van valsheid in geschrifte
- Het niet naar waarheid verklaren tegenover een ambtenaar in functie.

Misstanden huisvesting arbeidsmigranten

- Er is geen op de vergunning vermelde leidinggevende of beheerder aanwezig
- Opstootjes binnen en rondom de huisvestingslocatie
- Vermoedens van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting worden niet gemeld bij de politie.
- De aanwezigheid van illegale werknemers
- Overtredingen van het beheersplan en/of overtredingen van de exploitatievergunning
- De exploitant en/of de leidinggevende belemmert of bemoeit het toezicht op de naleving van de regels uit de APV
- Het nemen van onvoldoende maatregelen ten aanzien van de zelfredzaamheid van arbeidsmigranten en maatregelen om te voorkomen dat in de onderneming arbeidsmigranten werkzaam zijn die het slachtoffer zijn van mensenhandel of andere vormen van arbeidsuitbuiting
- Slechte arbeidsomstandigheden en/of slechte verhuurvoorwaarden voor arbeidsmigranten
- Slecht bijhouden van het nachtregister
- Arbeidsmigranten kunnen zich niet identificeren
- Het gebruik van de werkruimte als woning
- Arbeidsmigranten structureel lang laten doorwerken
- Overtredingen van de verhuurvoorwaarden
- Slechte woon- en leefomstandigheden:
 - Geen verwarming
 - Geen / te weinig daglicht
 - Te veel huur
 - Zwart huur betalen
 - Geen huurovereenkomsten
 - Geen arbeidsovereenkomsten
 - Geen splitsing arbeidscontract / huurcontract
 - Overige overtredingen Wet goed verhuurderschap
- Brandonveilige situatie
- Stankoverlast
- Afvaloverlast
- Geluidsoverlast
- Drank- en drugsoverlast
- Illegale huisvesting
- Slecht beheer / geen beheersplan
- Opgelegde last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boetes
- Het niet naar waarheid invullen van het BIBOB-formulier en het vermoeden dat valsheid in geschrift is gepleegd
- Het niet (tijdig) doorgeven van wijzigingen in de onderneming
- Het is onduidelijk wie de leiding heeft in de onderneming
- Andere overtredingen van de APV, Omgevingswet, Besluit bouwwerken leefomgeving en andere relevante wetgeving