

Beleidsregel beoordeling levensgedrag gemeente Overbetuwe 2025

De burgemeester van de gemeente Overbetuwe;

gelezen het advies van 4 september 2025;

gelet op:

- artikel 2:25, zesde lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Overbetuwe;
- artikel 2:28, vierde lid, aanhef en onder b, van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Overbetuwe;
- artikel 2:50b, vierde lid, aanhef en onder c en zevende lid, aanhef en onder d, van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Overbetuwe;
- artikel 3:5, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Overbetuwe;
- artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Alcoolwet;
- artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Overwegende dat,

- de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar jurisprudentie heeft benadrukt dat het voor betrokkene voorzienbaar dient te zijn wanneer een vergunning op basis van slecht levensgedrag kan worden geweigerd;
- op grond van de Dienstenrichtlijn de term 'slecht levensgedrag' voldoende duidelijk, ondubbelzinnig, objectief en transparant dient te zijn;

b e s l u i t:

vast te stellen de

Beleidsregel beoordeling levensgedrag gemeente Overbetuwe 2025

1. Inleiding

Voor verschillende vergunningen kunnen diverse personen worden onderworpen aan een slecht levensgedragtoets. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in deze beleidsregel gesproken over betrokkene of betrokkenen, waarmee wordt bedoeld: alle personen die op basis van een wettelijke grondslag ten aanzien van een vergunning of vergunningaanvraag op slecht levensgedrag kunnen worden getoetst. Dit betreft alle personen en vergunningen die hieronder genoemd zijn.

De Alcoolwet stelt in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, de eis dat leidinggevenden, zoals bedoeld in die wet, niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mogen zijn. Indien de burgemeester van oordeel is dat leidinggevenden van slecht levensgedrag zijn, dan levert dat een imperatieve weigerings- of intrekkinggrond op voor de Alcoolwetvergunning. Dat betekent dat de vergunning, zonder afweging van belangen, geweigerd dan wel ingetrokken moet worden. Wel heeft de burgemeester bij de invulling van het criterium 'slecht levensgedrag' beoordelingsruimte.

Naast de eisen op grond van artikel 8, eerste lid, van de Alcoolwet zijn er op basis van artikel 8, tweede lid, van de Alcoolwet andere eisen gesteld aan het zedelijk gedrag van leidinggevenden in het Alcoholbesluit. Deze beleidsregel heeft wat betreft de Alcoolwet uitsluitend betrekking op de uitleg en beoordeling van de vraag of er bij leidinggevenden sprake is van slecht levensgedrag, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Alcoolwet.

Exploitanten en leidinggevenden van alcohol schenkende horecabedrijven en slijterijen mogen op grond van de Alcoolwet in geen opzicht van slecht levensgedrag zijn. Op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Overbetuwe (hierna: de APV) geldt hetzelfde voor de volgende personen:

- de organisator of de aanvrager van de vergunning als bedoeld in artikel 2:24, tweede lid, aanhef en onder f, van de APV jo artikel 2:25, eerste lid, van de APV. In artikel 2:25, zesde lid, van de APV



- is dit vereiste als imperatieve weigeringsgrond voor een vergunning voor een vechtsportevenement opgenomen;
- de exploitant en/of leidinggevende van alcoholvrije inrichtingen. In artikel 2:28, vierde lid, aanhef en onder b, van de APV is dit vereiste als imperatieve weigeringsgrond voor de exploitatievergunning voor alcoholvrije inrichtingen opgenomen;
- de exploitant of beheerder als bedoeld in artikel 2:50b, vierde lid aanhef en onder c en zevende lid aanhef en onder d, van de APV. In artikel 2:50b, vierde lid, aanhef en onder c, van de APV is dit vereiste als imperatieve weigeringsgrond bij een vergunning voor bedrijfsmatige activiteiten en het beheer van gebouwen opgenomen. Ook kan een verleende vergunning ingetrokken, geschorst en gewijzigd worden bij gebleken slecht levensgedrag op grond van artikel 2:50b, zevende lid onder d, van de APV;
- de exploitant en de beheerder als bedoeld in artikel 3:5, eerste lid aanhef en onder b, van de APV. Indien de burgemeester van oordeel is dat de exploitant en de beheerder van slecht levensgedrag zijn, dan levert dat een imperatieve weigeringsgrond op voor de vergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf.

2. Dienstenrichtlijn en jurisprudentie

De Dienstenrichtlijn is in het leven geroepen om belemmeringen voor ondernemers binnen de Europese Unie zoveel mogelijk weg te nemen. Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn, moet een vergunningstelsel gebaseerd zijn op criteria die beletten dat de bevoegde instantie haar beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefent. Op grond van het tweede lid van dit artikel, aanhef en onder d, e, en f, zijn deze criteria duidelijk en ondubbelzinnig, objectief en vooraf openbaar bekendgemaakt.

Om discussie over mogelijke strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn te voorkomen, is het noodzakelijk dat de burgemeester bij het toepassen van de weigeringsgrond een beleidsregel vaststelt. Beleidsregels bevorderen de rechtszekerheid en eenduidigheid voor aanvragers. De burgemeester kan ter motivering van zijn afwijzing van een vergunningaanvraag op basis van het criterium van slecht levensgedrag, verwijzen naar deze beleidsregel.

De burgemeester beschikt op grond van jurisprudentie over beoordelingsruimte bij de invulling van het 'slecht levensgedrag-criterium'. Deze beoordelingsruimte is niet in strijd met (artikel 10 van) de Dienstenrichtlijn, mits voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden die de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in de uitspraak van 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1499, r.o. 4 - 4.4 en in de uitspraak van 7 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3620, r.o. 6, heeft genoemd. De volgende randvoorwaarden zijn van belang bij de beoordeling van het levensgedrag:

- alleen feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de exploitatie van een horecabedrijf mogen hierbij worden betrokken;
- voor de betrokkene moet vooraf kenbaar zijn dat hij, gezien de relevante feiten en omstandigheden die bij het levensgedrag worden betrokken, niet aan die voorwaarde voldoet. Het moet gaan om gedragingen waarvan het voor een ieder evident is dat daarmee niet aan de voorwaarde omtrent het levensgedrag is voldaan;
- de toepassing van de voorwaarde dat een betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, mag op grond van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel niet verder gaan dan nodig is, om te waarborgen dat horecabedrijven worden geëxploiteerd op een wijze die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Dienstenrichtlijn). Dit betekent dat geringe feiten en omstandigheden die te maken hebben met het levensgedrag op zichzelf gezien niet mogen leiden tot een weigering van een vergunning 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 aan verlening van de gevraagde vergunning.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het kunnen beschikken over een recente Verklaring omtrent het Gedrag (VOG) in het kader van de beoordeling van het levensgedrag niet relevant is. Hiervoor geldt namelijk een ander, beperkter, toetsingskader op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Tegen de vorenstaande achtergrond strekt deze beleidsregel tot invulling van de beoordelingsruimte van de burgemeester betreffende het slecht levensgedrag-criterium.

3. Informatiebronnen

Om het slecht levensgedrag te toetsen worden gegevens uit diverse bronnen, in samenhang, door de burgemeester gewogen. Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van de informatiebronnen, die hierbij gebruikt worden:

- Informatie van de politie;
- Het Justitiële Documentatie Systeem (JDS);
- Handhavingsgegevens en overige gegevens waarover de gemeente beschikt;
- Informatie uit een Bibob-toets;
- Informatie van de Belastingdienst;
- Informatie van de Douane;
- Informatie van de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: de NLA);
- Informatie uit het Centraal curatele- en bewindregister;
- Informatie uit het Centraal Insolventieregister;
- Informatie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND);
- Informatie uit openbare bronnen.

De burgemeester kan via het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) informatie uitwisselen met de Belastingdienst, de NLA, de Douane en de IND.

4. Beoordeling

De burgemeester beoordeelt of een betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is in ieder geval op basis van de volgende beoordelingsaspecten:

4.1. Welke gedragingen worden meegewogen

Bij de beoordeling van de slecht levensgedragstoets worden in de eerste plaats die gedragingen meegewogen die relevant zijn voor de aangevraagde of verleende vergunning. Het gaat om gedragingen die naar hun aard en ernst de vrees rechtvaardigen dat de aanwezigheid van de betrokkene als verantwoordelijke voor de vergunningsplichtige activiteit het woon- en leefklimaat, de openbare orde of de veiligheid nadelig kan beïnvloeden (zie de uitspraak van de Afdeling van 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1499, r.o. 4.2 en de uitspraak van de Afdeling van 7 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3620, r.o. 6). Voor een Alcoholwetvergunning komt daar tevens bij dat er geen gevaar en/of gezondheidsrisico's moeten ontstaan door de alcoholverstrekking.

Bij de beoordeling of sprake is van 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag', zijn in ieder geval bij elke vergunningsplichtige activiteit de volgende gedragingen altijd 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 horecabepalingen van de APV;
- Overtredingen van helingverboden;
- Overtredingen van de Wet op de Kansspelen;
- 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, buitengewone opsporingsambtenaren (hierna: boa's) 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 arbeidsgelateerde 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, 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 vergunningsplichtige activiteit, omdat ze de vrees rechtvaardigen dat de aanwezigheid van de betrokkene als verantwoordelijke



voor de vergunningsplichtige activiteit de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat nadelig kan beïnvloeden.

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

- 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 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.

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.

Voor zowel de Alcoholwetvergunning, de exploitatievergunning, vergunning voor een vechtsportevenement, vergunning voor de exploitatie van openbare gebouwen als de vergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf 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. Bij wijze van voorbeeld: als een persoon in het verkeer een stopteken heeft genegeerd, dan is dat in principe niet een voor de horeca-exploitatie relevant feit, maar als dezelfde persoon meermaals bevelen of aanwijzingen van politie of boa's tijdens de horeca-exploitatie niet opvolgt, dan kan dat negeren van het stopteken in het verkeer wel relevant zijn omdat het duidt op een patroon van het niet opvolgen van bevelen of aanwijzingen van het gezag.

Door deze beleidsregel en de hiervoor gegeven opsomming wordt ook voldaan aan het 'kenbaarheidsvereiste'. Voor betrokkenen, die kennis kunnen nemen van deze beleidsregel, 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 (zie de uitspraak van de Afdeling van 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1499, r.o. 4.1 en de uitspraak van de Afdeling van 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1560, r.o. 8.2).

4.2 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.

4.3 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 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 in 4.1, 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 in 4.1 – 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 toegekomen aan een weging van eventueel oudere gedragingen.

4.4 Weging gedragingen

In het algemeen zal één gedraging, zoals bedoeld in 4.1, niet leiden tot het oordeel 'slecht levensgedrag' tenzij dit feit niet-gering c.q. ernstig is. Of er sprake is van slecht levensgedrag dat moet leiden tot weigering of intrekking van de vergunning 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 (zie de uitspraak van de Afdeling van 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1499, r.o. 4.3 en de uitspraak van 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3182, r.o. 6.1).

5. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na de datum van bekendmaking.

6. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel beoordeling levensgedrag gemeente Overbetuwe 2025.

Aldus besloten door de burgemeester van gemeente Overbetuwe op 4 september 2025.

*De burgemeester,
R.P. Hoytink-Roubos*