

Beleidsregel beoordeling levensgedrag Eindhoven 2025

Toelichting

Exploitanten, leidinggevend en beheerders van openbare inrichtingen, coffeeshops, seksinrichtingen en speelautomatenhallen, alsook organisatoren van vechtsportwedstrijden- of gala's hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in het kader van de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat in de omgeving van een onderneming of bij een evenement.¹

Zij dienen verstoring van de openbare orde, zoals overlast, criminaliteit, geweld en alcoholmisbruik (en andersoortige verdovende middelen) te voorkomen en te beperken. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor (de veiligheid van) hun personeel, bezoekers en de directe omgeving van de onderneming of het evenement. Ook dienen zij toezicht te houden en misstanden, waaronder mensenhandel, arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting, te signaleren en te melden bij de politie.

Voor diverse vergunningen die de burgemeester op grond van de Algemene plaatselijke verordening Eindhoven (hierna APV), de Alcoholwet en de Wet op de kansspelen kan verlenen, weigeren, intrekken of schorsen, geldt daarom dat exploitanten, leidinggevend, beheerders en organisatoren moeten voldoen aan de norm van het '*niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn*'.

In situaties waarin sprake is van (ernstige) vermoedens van criminele beïnvloeding of misbruik van de vergunning, kan de burgemeester daarnaast gebruikmaken van het instrumentarium van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer er op voorhand onvoldoende informatie beschikbaar is om het levensgedrag rechtstreeks te beoordelen.

In dat geval kan het zorgvuldiger zijn een eigen Bibob-onderzoek te verrichten en het Landelijk Bureau Bibob om advies te vragen. Het Bureau beschikt over expertise en kan informatie uit zowel openbare als gesloten bronnen wegen, waardoor een vollediger beeld ontstaat van eventuele risico's. Dit onderzoek is breder van opzet dan de beoordeling van levensgedrag, waarbij de burgemeester doorgaans niet over dezelfde informatiepositie beschikt.

Of de Wet Bibob wordt ingezet, is afhankelijk van het gemeentelijke Bibob-beleid. Uit de jurisprudentie blijkt dat de weigeringsgronden *slecht levensgedrag* en *Bibob* naast elkaar kunnen functioneren en ieder een zelfstandige basis kunnen vormen voor weigering of intrekking van een vergunning.

Op grond van jurisprudentie beschikt de burgemeester over beoordelingsruimte bij de invulling van het criterium '*niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn*'. Deze beoordelingsruimte is niet in strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn², mits voldaan wordt aan de voorwaarden die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493, onder elkaar heeft geformuleerd.

Volgens deze uitspraak geldt bij de beoordeling van het levensgedrag het volgende:

- 1. Relevantie:** alleen feiten en omstandigheden mogen worden meegewogen die relevant zijn voor de exploitatie van het betreffende bedrijf of het organiseren van het betreffende evenement.
- 2. Kenbaarheid:** het moet voor de betrokkene op voorhand kenbaar zijn dat hij, gelet op die relevante feiten en omstandigheden, niet aan de voorwaarde voldoet. Het moet gaan om gedragingen waarvan voor eenieder evident is dat deze onverenigbaar zijn met goed levensgedrag.
- 3. Proportionaliteit:** toepassing van het levensgedrag-criterium mag op grond van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel niet verder gaan dan noodzakelijk is om te waarborgen dat de activiteit geen gevaar oplevert voor de veiligheid, openbare orde of het woon- en leefklimaat. Dit betekent onder meer dat geringe feiten en omstandigheden buiten beschouwing blijven, en dat zwaardere gedragingen niet onevenredig lang mogen blijven meewegen.

1) Voor de uitleg van de begrippen exploitant, leidinggevende, beheerder, openbare inrichting, coffeeshop, seksinrichting en speelautomatenhal wordt aangesloten bij de definities in de Algemene Plaatselijke Verordening Eindhoven 2025. Onder organisator van een vechtsportwedstrijd of -gala wordt verstaan de aanvrager of vergunninghouder van een evenement als bedoeld in artikel 2:24 e.v. van de APV Eindhoven 2025.

2) Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn), art. 10. Zie ook ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het beschikken over een recente Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) geen doorslaggevende factor is bij de beoordeling van het levensgedrag. De VOG is gebaseerd op een ander, beperkter toetsingskader op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Met deze beleidsregels wordt, gelet op het bovenstaande, op transparante wijze invulling gegeven aan de beoordelingsruimte van de burgemeester bij de toepassing van het levensgedrag-criterium.

Wijzigingen en verduidelijkingen 2025

Deze beleidsregel vervangt de 'Beleidsregel beoordeling levensgedrag Eindhoven 2023'. Op basis van twee jaar praktijkervaring met deze beleidsregel is de tekst op onderdelen aangepast en aangescherpt. Deze actualisatie dient ter verduidelijking van de toepassing, versterking van de uitvoerbaarheid en verbetering van de aansluiting op de dagelijkse bestuurspraktijk.

Tevens is in 2025 een wijziging van de APV doorgevoerd, waarmee de burgemeester de bevoegdheid heeft gekregen om in het belang van de leefbaarheid, de openbare orde en veiligheid of ter voorkoming van ondermijning bepaalde bedrijfsmatige activiteiten, gebouwen, erven of gebieden aan te wijzen waarvoor een vergunningplicht geldt. In dat kader is de toepassing van deze beleidsregel uitgebreid naar situaties waarin het levensgedrag van exploitanten, beheerders of leidinggevendenden wordt getoetst bij besluiten tot weigering, intrekking of schorsing van een vergunning op basis van deze nieuwe grondslag.

Daarnaast is artikel 1:6 APV gewijzigd, waardoor de burgemeester ook de bevoegdheid heeft om een vergunning of ontheffing te schorsen indien sprake is van slecht levensgedrag.

Ter ondersteuning van de toepassing is een artikelgewijze toelichting opgesteld, waarin de keuzes, afwegingen en achtergrond van de bepalingen nader worden toegelicht.

Besluitvorming

De burgemeester van de gemeente Eindhoven,

Gelet op:

artikel 4:81 tot en met 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht;
artikel 1:6, onder f, artikel 2:25 tweede lid, artikel 2:28 tweede lid, onder d, artikelen 2:80a, tweede lid, onder b, en 2:80c eerste lid, onder a, en artikel 3.2.2, onder b van de APV;
artikel 8, eerste lid, onder b en artikel 35, eerste lid, onder b, van de Alcoholwet;
artikel 30d, vierde lid onder a, van de Wet op de kansspelen, juncto artikel 4 eerste lid van het Speelautomatenbesluit 2000;

overwegende dat:

de burgemeester bevoegd is te beslissen op aanvragen en besluiten over vergunningen en ontheffingen op grond van de APV, de Alcoholwet en de Wet op de kansspelen;
het wenselijk is de beleidsregel uit 2023 te actualiseren in verband met gewijzigde regelgeving en opgedane praktijkervaring;

besluit:

de *Beleidsregel beoordeling levensgedrag Eindhoven 2023* in te trekken;
vast te stellen de volgende:

Beleidsregel beoordeling levensgedrag Eindhoven 2025

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Reikwijdte beleidsregel

Met deze beleidsregel geeft de burgemeester invulling aan de wijze waarop hij het levensgedrag beoordeelt bij besluiten tot verlening, wijziging, schorsing of intrekking van vergunningen op grond van: de Algemene plaatselijke verordening Eindhoven (APV), de Alcoholwet, de Wet op de kansspelen, en het Speelautomatenbesluit 2000.

Artikel 1.2 Toepassing beleidsregel

1. Deze beleidsregel is van toepassing op alle bedrijven, instellingen, personen en activiteiten waarvoor op grond van de APV, de Alcoholwet of de Wet op de kansspelen een vergunningplicht geldt, en waarbij de burgemeester bevoegd is:
 - a. een vergunning te weigeren, schorsen of in te trekken indien sprake is van slecht levensgedrag; of
 - b. een exploitant, ondernemer, organisator, beheerder of leidinggevende bij te schrijven op dan wel te verwijderen van de vergunning, indien sprake is van slecht levensgedrag.
2. Deze beleidsregel is tevens van toepassing op toekomstige vergunningplichten waarbij het levensgedrag van betrokkenen een beoordelingsgrond vormt.

Artikel 1.3 Toets levensgedrag en bronnen

1. De burgemeester toetst het levensgedrag van betrokkenen:
bij de aanvraag van een vergunning;
bij een verzoek tot wijziging van een vergunning;
bij een verzoek tot bijschrijving van een exploitant, leidinggevende of beheerder.
Daarnaast kan de burgemeester het levensgedrag toetsen gedurende de looptijd van de vergunning indien daartoe aanleiding bestaat, bijvoorbeeld met het oog op intrekking of schorsing.
2. Aanleiding tot herbeoordeling kan onder meer bestaan uit:
 - voor de burgemeester nieuwe of gewijzigde feiten en omstandigheden met betrekking tot de onderneming of de betrokkene;
 - signalen over gedragingen bij andere ondernemingen van dezelfde exploitant; of
 - informatie uit toezicht, handhaving of informatie-uitwisseling met ketenpartners (zoals de politie en het OM)
3. Bij een besluit tot weigering, intrekking of schorsing van een vergunning motiveert de burgemeester welke feiten en omstandigheden aanleiding geven om te concluderen dat sprake is van slecht levensgedrag.
4. De burgemeester beoordeelt de beschikbare informatie afzonderlijk én in samenhang, waarbij tevens wordt gekeken naar de aard van de activiteit, het belang van de vergunning en de mogelijke risico's voor openbare orde, veiligheid of leefbaarheid.
5. Voor de beoordeling van het levensgedrag maakt de burgemeester onder meer gebruik van de volgende informatiebronnen:
 - a. informatie van de politie;
 - b. het Justitieel Documentatie Systeem (JDS);
 - c. handavingsgegevens en overige informatie waarover de gemeente beschikt;
 - d. informatie van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA);
 - e. informatie uit een eventueel Bibob-onderzoek;
 - f. informatie uit openbare bronnen.
6. Indien nodig kan de burgemeester via het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) informatie uitwisselen met ketenpartners, zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, de Douane en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Artikel 1.4 Medewerkingsplicht

Degene op wie deze beleidsregel van toepassing is, verleent medewerking aan controles, onderzoek of informatieverzoeken die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van het levensgedrag.

Hiertoe behoort het op verzoek verstrekken van inlichtingen of documenten, het toelaten van toezicht-houders en het meewerken aan feitelijke vaststellingen voor zover dit redelijkerwijs van betrokkene kan worden verlangd.

Weigering van medewerking kan in de beoordeling worden meegewogen en kan als aanwijzing worden gezien dat betrokkene niet voldoet aan het criterium van goed levensgedrag.

Hoofdstuk 2 Beoordeling levensgedrag

Artikel 2.1 Beoordelingsaspecten

1. Relevantie van gedragingen

Bij de beoordeling van het levensgedrag worden uitsluitend gedragingen betrokken die relevant zijn voor de aangevraagde of verleende vergunning. Relevante gedragingen zijn gedragingen die risico's opleveren voor de openbare orde, veiligheid, het woon- en leefklimaat of – in het geval van een Alcoholwetvergunning – de volksgezondheid.

De volgende categorieën gedragingen zijn in ieder geval relevant:

- geweldsdelicten;
- drugsfeiten (Opiumwet of onrechtmatig handelen in genees- of genotmiddelen);
- wapenbezit of -gebruik;
- heling;
- zedendelicten of mensenhandel;
- discriminatie;
- witwassen, sociale zekerheidsfraude, arbeidsuitbuiting, subsidiefraude of -misbruik;
- fiscale fraude of het niet nakomen van verplichtingen op grond van de Invorderingswet of Algemene Wet inzake Rijksbelastingen;
- valsheid in geschrifte, o.a. bij aanvragen of in de bedrijfsvoering;
- gedragingen waaruit blijkt dat aanwijzingen of bevelen van toezichthouders of politie worden genegeerd, of dat sprake is van ondermijnend gedrag tegenover ambtenaren in functie, zoals het herhaaldelijk niet naleven van controle-instructies of het beledigen van toezichthouders;
- gedragingen of nalatigheden die hebben geleid tot bestuursrechtelijke maatregelen tegen een inrichting of evenement, zoals sluiting, waarschuwingen of lasten, voor zover deze gedragingen redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de betrokkene op basis van zijn of haar rol, verantwoordelijkheid of betrokkenheid.
- overtredingen van de APV of vergunningvoorschriften die verband houden met de exploitatie van de onderneming of het evenement;
- ordeverstoringen waarbij de betrokkene direct betrokken was.

Voor specifieke vergunningen gelden aanvullingen:

Alcoholwetvergunning: relevant zijn onder meer gedragingen als rijden onder invloed, openbare dronkenschap, overtredingen van de Alcoholwet en de gedragingen genoemd in artikel 3:4, eerste lid, van het Alcoholbesluit. Deze gedragingen kunnen ook worden meegewogen als geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling of wanneer niet is voldaan aan het tweede of derde lid van dat artikel.

Aanwezigheidsvergunning: gedragingen als genoemd in artikel 4, tweede tot en met vierde lid, van het Speelautomatenbesluit 2000 worden bij de beoordeling van het levensgedrag betrokken. Dit geldt ook indien geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling of wanneer niet wordt voldaan aan de voorwaarden van dat artikel.

Overige gedragingen worden alleen meegewogen indien sprake is van een patroon dat wijst op structureel normafwijkend gedrag. Een op zichzelf staand feit dat niet relevant lijkt, kan toch worden betrokken als het in samenhang met andere gedragingen duidt op slecht levensgedrag.

Door deze systematiek en opsomming is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste: betrokkenen kunnen vooraf weten welke gedragingen tot een negatieve beoordeling kunnen leiden.

2. Aannemelijkheid

Een gedraging hoeft niet onherroepelijk strafrechtelijk bewezen te zijn om mee te wegen. Ook feiten en omstandigheden die op andere wijze aannemelijk zijn gemaakt, kunnen worden betrokken bij de beoordeling. Dat geldt ook voor gedragingen die niet hebben geleid tot een vervolging, veroordeling of formele sanctie.

De burgemeester beoordeelt of een gedraging voldoende aannemelijk is op basis van het geheel van beschikbare informatie, waaronder ook bestuursrechtelijke gegevens.

3. Tijdsverloop

In beginsel worden alleen gedragingen uit de vijf jaar voorafgaand aan het beoordelingsmoment betrokken. Oudere gedragingen kunnen echter ook worden meegewogen, mits de burgemeester motiveert waarom zij:

relevant zijn voor de exploitatie van de onderneming of het evenement;

niet gering zijn; en

ondanks het tijdsverloop nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van betrokkene.

Oudere gedragingen kunnen daarnaast bijdragen aan het duiden van meer recente gedragingen of onderdeel zijn van een breder patroon. Ook gedragingen die hebben plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van deze beleidsregel kunnen in dat kader worden meegenomen. Dit vormt geen terugwerkende kracht, maar een beoordeling op basis van relevante context.

4. Weging en proportionaliteit

De burgemeester beoordeelt per geval of sprake is van slecht levensgedrag. Daarbij geldt:

– één ernstige gedraging kan voldoende zijn;

– bij lichtere feiten is cumulatie vereist;

– de gedragingen worden in onderlinge samenhang én in relatie tot de aard van de vergunning beoordeeld.

De beoordeling houdt altijd rekening met proportionaliteit: het besluit moet in verhouding staan tot de aard, frequentie en ernst van de gedragingen én tot het risico voor de omgeving of het publieke belang.

Hoofdstuk 3 Overige bepalingen

Artikel 3.1 Hardheidsclausule

De burgemeester kan in bijzondere gevallen afwijken van een of meer bepalingen van deze beleidsregel, indien strikte toepassing daarvan, gelet op het belang van de betrokkene, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 3.2 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking.

De beleidsregel wordt gepubliceerd op overheid.nl.

Artikel 3.3 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als '*Beleidsregel beoordeling levensgedrag Eindhoven 2025*'.

Eindhoven, 24 oktober 2025

De burgemeester van Eindhoven

Ir. J.R.V.A. Dijsselbloem

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1.1 – Reikwijdte beleidsregel

Deze bepaling beschrijft op welke wetten en gemeentelijke verordeningen de beleidsregel betrekking heeft. Het gaat om vergunningen die de burgemeester kan weigeren, wijzigen, intrekken of schorsen op grond van het levensgedrag van betrokkenen. Deze bevoegdheid vloeit voort uit bepalingen in de APV, de Alcoholwet, de Wet op de kansspelen en het Speelautomatenbesluit 2000. De beleidsregel vormt een nadere invulling van de beoordelingsruimte die de burgemeester heeft bij toepassing van het criterium “niet in enig opzicht van slecht levensgedrag”.

Artikel 1.2 – Toepassing beleidsregel

Lid 1 maakt duidelijk dat de beleidsregel van toepassing is op alle vergunningplichtige activiteiten waarbij het levensgedrag van een exploitant, organisator, beheerder of leidinggevende een rol speelt bij de besluitvorming. Dit kan zowel gaan om verlening als om wijziging, schorsing van de vergunning of om bijschrijving van de betrokkene.

Lid 2 is opgenomen om te verduidelijken dat de beleidsregel ook van toepassing is op toekomstige vergunningplichten waarin het levensgedrag expliciet als toetsingsgrond wordt opgenomen. Hiermee wordt de beleidsregel toekomstbestendig gemaakt.

Artikel 1.3 – Toets levensgedrag en bronnen

Deze bepaling beschrijft op welke momenten het levensgedrag wordt beoordeeld, en op basis van welke informatiebronnen.

Lid 1 geeft aan dat het levensgedrag wordt getoetst bij de aanvraag van een vergunning, bij wijzigingen, en bij verzoeken tot bijschrijving van personen op een vergunning of op het aanhangsel behorende bij de vergunning. Bij verzoeken tot bijschrijving van personen op een vergunning of op het aanhangsel behorende bij de vergunning wordt het levensgedrag van de nieuwe en bestaande leidinggevende(n) getoetst. Daarnaast is in dit lid opgenomen dat de burgemeester ook gedurende de looptijd van een vergunning het levensgedrag kan toetsen, bijvoorbeeld als er signalen zijn van betrokkenheid bij strafbare of ondermijnende gedragingen. Dit biedt ruimte om op basis van nieuwe informatie ook lopende vergunningen aan een actualiteitsbeoordeling te onderwerpen.

Lid 2 beschrijft welke omstandigheden aanleiding kunnen zijn voor een herbeoordeling. Het gaat bijvoorbeeld om signalen van politie of toezichthouders, gedragingen die zichtbaar worden bij andere ondernemingen van dezelfde exploitant, of relevante handhavingsinformatie. Informatie uit toezicht, handhaving of ketenpartners wordt uitsluitend gebruikt voor zover dit binnen de toepasselijke privacywetgeving en gegevensuitwisselingskaders is toegestaan (bijvoorbeeld AVG, Wpg en Wjsg).

Lid 3 legt vast dat bij elk besluit tot weigering, intrekking of schorsing een zorgvuldige motivering moet worden opgenomen over de gedragingen of feiten die aanleiding gaven tot het oordeel dat sprake is van slecht levensgedrag.

Lid 4 verduidelijkt dat gedragingen niet geïsoleerd beoordeeld worden, maar in samenhang met elkaar, met de aard van de vergunning, en met de risico's voor openbare orde en leefomgeving. Deze afweging is essentieel voor de proportionaliteit en motiveringsplicht.

Lid 5 noemt de belangrijkste informatiebronnen die de burgemeester kan raadplegen bij het toetsen van het levensgedrag. Dit zijn gegevens van politie, justitie, handhavingsdiensten, toezichthouders en andere relevante overheidsinstanties. Ook een Bibob-onderzoek of informatie uit openbare bronnen (zoals mediaberichtgeving) kan bijdragen aan het totaalbeeld.

Lid 6 geeft aan dat – waar nodig – ook informatie kan worden verkregen via het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC). Dit gebeurt uitsluitend bij concrete aanleiding en in overeenstemming met de wettelijke kaders voor informatiedeling.

Artikel 1.4 Medewerkingsplicht

Deze bepaling legt vast dat betrokkene actief moet meewerken aan controles of informatieverzoeken die noodzakelijk zijn voor een zorgvuldige beoordeling van het levensgedrag. De verplichting is begrensd door het criterium van redelijkheid. De medewerkingsplicht betreft zowel het verstrekken van informatie als het toelaten van toezichthouders en het voorkomen van belemmering van onderzoek.

Als betrokkene weigert mee te werken of onjuiste informatie verstrekt, kan dat op zichzelf al aanleiding zijn voor nader onderzoek of aanleiding geven tot het oordeel dat niet langer aan de norm van goed levensgedrag wordt voldaan.

Artikel 2.1 – Beoordelingsaspecten

1 – Relevantie van gedragingen

In deze bepaling is uitgewerkt welke gedragingen relevant zijn bij de beoordeling van het levensgedrag. Het uitgangspunt is dat alleen feiten en omstandigheden worden betrokken die verband houden met het doel en de risico's van de vergunning. Daarmee wordt invulling gegeven aan het vereiste van relevantie, zoals bevestigd in vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De gedragingen moeten zodanig zijn dat zij risico's opleveren voor de openbare orde, veiligheid, het woon- en leefklimaat of – in het geval van een Alcoholwetvergunning – de volksgezondheid. Ook gedragingen die hebben geleid tot bestuursrechtelijke maatregelen of zich voordeden bij andere ondernemingen van dezelfde exploitant kunnen daarbij worden meegewogen.

Gedragingen zoals geweld, drugsfeiten, wapenbezit, mensenhandel, fraude, fiscale wanbetaling, gezagsondermijnd gedrag of het negeren van toezicht worden meegewogen vanwege hun directe invloed op de betrouwbaarheid, veiligheid en integriteit van de exploitatie of organisatie.

Daarnaast is expliciet opgenomen dat ook bestuursrechtelijke maatregelen zoals sluiting, overtredingen van bepalingen in de APV of waarschuwingen aanleiding kunnen zijn om slecht levensgedrag aan te nemen, voor zover deze gedragingen toerekenbaar zijn aan de betrokkene. Dit geldt ook voor organisatoren van evenementen.

Gedragingen die verband houden met het niet naleven van bevelen of het beledigen van toezichthouders worden genoemd omdat zij duiden op een houding die haaks staat op het verantwoordelijk uitvoeren van een vergunningplichtige activiteit. In deze gevallen speelt de betrouwbaarheid van de betrokkene als samenwerkingspartner voor het openbaar bestuur een belangrijke rol.

Tot slot wordt beschreven dat ook andere gedragingen mee kunnen wegen indien sprake is van een patroon van normafwijkend gedrag. Daarmee wordt voorkomen dat afzonderlijke gedragingen die in zichzelf niet doorslaggevend zijn, uit beeld blijven wanneer ze een terugkerend patroon vormen.

Kenbaarheid: Door deze categorieën concreet te benoemen, wordt voldaan aan het kenbaarheidsvereiste. Betrokkenen kunnen vooraf weten welke gedragingen tot een negatieve beoordeling kunnen leiden.

Let op: De toelichting op specifieke gedragingen bij de Alcoholwetvergunning en aanwezigheidsvergunning wordt hieronder apart toegelicht.

Specifieke gedragingen bij Alcoholwetvergunning

Voor de beoordeling van het levensgedrag bij een Alcoholwetvergunning gelden aanvullende relevante gedragingen, zoals opgenomen in de beleidsregel. Het gaat onder andere om:

overtredingen van de Alcoholwet of de horecabepalingen in de APV;

rijden onder invloed of openbare dronkenschap;

gedragingen zoals bedoeld in artikel 3:4 van het Alcoholbesluit.

Deze gedragingen zijn relevant omdat de leidinggevende van een horecabedrijf een verantwoordelijkheid draagt voor het naleven van de wet en het bewaken van een verantwoord alcoholbeleid. Dat impliceert dat hij of zij ook zelf een voorbeeldfunctie vervult.

Rijden onder invloed, openbare dronkenschap of het in kennelijke staat van dronkenschap dienst doen in een horecabedrijf staan daar haaks op. In die gevallen ontbreekt het vertrouwen dat de leidinggevende anderen adequaat kan aansturen of aanspreken op risicovol gedrag.

Het criterium uit artikel 3:4, eerste lid, van het Alcoholbesluit geeft nadere invulling aan het begrip “slecht levensgedrag” voor leidinggevend. De gedragingen in dat artikel zijn ook relevant indien geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling of wanneer niet is voldaan aan het tweede of derde lid van dat artikel. Dit sluit aan bij het bestuursrechtelijk karakter van de beoordeling en het evenredigheidsbeginsel.

Specifieke gedragingen bij aanwezigheidsvergunning

Voor de beoordeling van het levensgedrag bij een aanwezigheidsvergunning worden gedragingen betrokken als genoemd in artikel 4, tweede tot en met vierde lid, van het Speelautomatenbesluit 2000. Deze bepalingen zien op gedragingen die de betrouwbaarheid en integriteit van een exploitant of leidinggevende in de kansspelomgeving raken.

De wetgever heeft in het Speelautomatenbesluit 2000 zelf vastgelegd welke gedragingen van belang zijn bij deze toets. De burgemeester betreft deze gedragingen ook indien geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling of als niet wordt voldaan aan de formele bewijsvereisten van dat artikel. Ook hier geldt dat de beoordeling plaatsvindt binnen het bestuursrecht, op basis van aannemelijkheid en risico-inschatting.

De aanvullende gedragingen zijn opgenomen vanwege de kansspelgevoelige aard van de inrichting en de maatschappelijke zorgplicht rond gokverslaving, verslavingspreventie en bescherming van kwetsbare personen. Van leidinggevend wordt in deze context verhoogde betrouwbaarheid verwacht.

2 – Aannemelijkheid

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 worden meegewogen. De beoordeling vindt immers plaats in een bestuursrechtelijk kader en daar 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 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. Ordeverstoring gedrag levert bijvoorbeeld soms als zodanig geen strafbaar feit op.

Voorbeeld: Als de politie meerdere keren rapporteert dat een leidinggevende zich tijdens controles onbetrouwbaar opstelt of aanwijzingen negeert, en dit wordt ondersteund door andere gemeentelijke informatie, dan mag dit – ook zonder strafrechtelijke vervolging – meewegen in de beoordeling van het levensgedrag.

Kenbaarheid en zorgvuldigheid: Omdat deze ruimte voor bestuursrechtelijke beoordeling ruim is, moet de burgemeester bij toepassing wel altijd motiveren welke feiten zijn meegewogen, waarom deze voldoende aannemelijk zijn en waarom zij relevant zijn voor het concrete vergunningsbesluit.

3 – Tijdsverloop

Als uitgangspunt geldt dat bij de beoordeling van het levensgedrag alleen gedragingen worden betrokken die zich hebben voorgedaan in de vijf jaar voorafgaand aan het beoordelingsmoment. Deze termijn sluit aan bij het proportionaliteitsbeginsel en is in lijn met bestuursrechtelijke praktijk en jurisprudentie.

De beleidsregel biedt echter ruimte om ook oudere gedragingen mee te wegen, mits de burgemeester motiveert waarom deze nog relevant zijn, niet gering zijn en ondanks het tijdsverloop iets zeggen over de betrouwbaarheid van betrokkene. Dit sluit aan bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493 en ABRvS 27 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2979).

Daarnaast kunnen oudere feiten bijdragen aan de duiding van recent gedrag, bijvoorbeeld wanneer de oudere feiten soortgelijk zijn en wijzen op herhaling of structurele normafwijking. In die gevallen is sprake van een relevante context die rechtvaardigt dat ook oudere gedragingen worden meegewogen.

Ook gedragingen van vóór de inwerkingtreding van deze beleidsregel kunnen bij een nieuwe aanvraag of herbeoordeling worden betrokken. Er is dan géén sprake van terugwerkende kracht, omdat de gedraging op zichzelf niet beslissend is, maar slechts wordt meegewogen als versterkend element binnen een actueel patroon.

4 – Weging en proportionaliteit

De burgemeester beoordeelt in elk individueel geval of sprake is van slecht levensgedrag. Dat vereist een integrale weging van de feiten en omstandigheden die naar voren komen bij de beoordeling.

In de beleidsregel is vastgelegd dat één gedraging in uitzonderlijke gevallen al voldoende kan zijn, mits deze ernstig genoeg is. Denk aan mensenhandel, zware geweldsdelicten of andere strafbare feiten die direct raken aan de openbare orde of veiligheid. In die gevallen is geen cumulatie van gedragingen vereist.

In andere situaties kan pas sprake zijn van slecht levensgedrag als er meerdere gedragingen zijn die – afzonderlijk beschouwd – niet doorslaggevend zijn, maar in onderlinge samenhang wel een patroon vormen. Deze cumulatieve beoordeling is met name van belang bij lichtere of minder directe overtredingen.

De burgemeester betreft bij zijn oordeel altijd:

de aard van de gedraging(en);
de frequentie en ernst;
de risico's voor de omgeving of het publiek belang;
en de relatie tot het type vergunning of activiteit.

Hiermee wordt invulling gegeven aan het evenredigheidsbeginsel, zoals ook benadrukt in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 mei 2022. De toepassing van het levensgedragcriterium mag niet verder gaan dan nodig is om te voorkomen dat een vergunning bijdraagt aan risico's voor veiligheid, openbare orde of leefomgeving.

Door deze integrale benadering blijft de beoordeling zorgvuldig, transparant en proportioneel, ook in gevallen waarin sprake is van twijfel of combinatie van lichtere gedragingen.

Artikel 3.1 – Hardheidsclausule

Deze bepaling geeft de burgemeester de bevoegdheid om in bijzondere gevallen af te wijken van (onderdelen van) de beleidsregel, indien toepassing zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Het gaat hierbij om uitzonderingssituaties waarin strikte toepassing van de beleidsregel disproportioneel uitpakt. Denk bijvoorbeeld aan een unieke persoonlijke omstandigheid, een zwaarwegend belang van de betrokkene, of een situatie waarin het levensgedrag formeel bezwaarlijk lijkt, maar feitelijk geen risico vormt.

De clausule moet terughoudend worden toegepast en steeds worden gemotiveerd, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel.

Artikel 3.2 – Inwerkingtreding

De beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking. Daarmee wordt aangesloten bij het standaardmoment zoals bedoeld in artikel 3:40 en 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht. Publicatie vindt plaats via overheid.nl.

Artikel 3.3 – Citeertitel

Deze bepaling bevat de officiële naamgeving van de beleidsregel, waarmee hij kan worden aangehaald in besluiten en correspondentie.