

Besluit van de burgemeester van gemeente Den Helder, houdende regels over de beoordeling van levensgedrag en wijze van bedrijfsvoering (Beleidsregels beoordeling levensgedrag en bedrijfsvoering Den Helder)

De burgemeester van de gemeente Den Helder;

gelet op:

- Artikel 1:6, 1:8, 2:25, 2:28, 2:34, 2:82, 2:83, 3:4, 3:7 en 3:9 Algemene plaatselijke verordening Den Helder 2021;
- Artikel 8 lid 1 sub b, artikel 31 lid 1 sub b en artikel 35 lid 1 sub b Alcoholwet;
- Artikel 30d lid 4 sub a Wet op de kansspelen;
- Artikel 4 lid 1 sub b Speelautomatenbesluit 2000;
- Artikel 3 Wet Bibob;
- Hoofdstuk 3 Alcoholbesluit;

overwegende dat:

- De burgemeester bevoegd is te beslissen op aanvragen voor een exploitatievergunning voor openbare inrichtingen, speelautomaathallen, het uitoefenen van een bedrijf in aangewezen gebouwen of gebieden of aangewezen bedrijfsmatige activiteiten, kamerverhuurbedrijf, seksinrichtingen, evenementenvergunningen, Alcoholwetvergunningen, ontheffingen overeenkomstig artikel 35 Alcoholwet;
- De burgemeester de bevoegdheid heeft om de aanvraag om bovengenoemde vergunning(en) te weigeren of een verleende vergunning in te trekken indien de persoon van de aanvrager, vergunninghouder, exploitant, leidinggevende, of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
- Het in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn één van de weigerings- of intrekkingsoorzaken van een vergunning(aanvraag) is;
- De wetgever in de Alcoholwet het criterium "niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn" niet nader heeft uitgewerkt;
- Wanneer een vergunningplicht wordt ingesteld voor bepaalde branches en waarvoor slecht levensgedrag een toetsingscriterium is, is deze beleidsregel ook op de betreffende branche van toepassing;
- Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG) voorschrijft dat een vergunningstelsel gebaseerd is op criteria die beletten dat de bevoegde instantie haar beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefent;
- De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in jurisprudentie heeft benadrukt dat het voor burgers voorzienbaar moet zijn wanneer een vergunning op basis van slecht levensgedrag kan worden geweigerd;
- De burgemeester de 'de wijze van bedrijfsvoering' heeft opgenomen in de Algemene plaatselijke verordening Den Helder 2021;
- Uit dit beleid de wijze van beoordeling van levensgedrag (zedelijk gedrag) en bedrijfsvoering blijkt en vooraf duidelijk is en hiermee voldaan wordt aan de motiveringsplicht;
- Middels dit beleid beter voldaan kan worden aan de motiveringsplicht;

besluit

de volgende beleidsregels vast te stellen:

Beleidsregels beoordeling levensgedrag en bedrijfsvoering Den Helder

Hoofdstuk 1. Inleiding

1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. Apv: Algemene plaatselijke verordening Den Helder 2021;

- b. betrokkene: de exploitant, beheerder, (aspirant-)leidinggevende, vergunninghouder of – aanvrager van een evenementenvergunning, een vergunning voor een openbare inrichting, een bedrijf dat wordt uitgeoefend in een aangewezen gebouw of gebied of waar aangewezen bedrijfsmatige activiteiten plaatsvinden, een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten, of de organisator van een sportevenement die naar het oordeel van de burgemeester niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn. Het gaat om de natuurlijke persoon met feitelijke leiding of gezag, of voor wiens rekening en risico de activiteit wordt uitgevoerd;
- c. openbare inrichting: horecabedrijven, huisvestingslocaties, coffeeshops, tabakshops, seksinrichtingen, speelautomatenhallen, kamerverhuurbedrijven of slijtersbedrijven;
- d. vergunning: een aangevraagde of verleende vergunning bedoeld in artikel 2:25, 2:28, 2:82, en 3:4 van de Apv, een ontheffing bedoeld in de Apv, de Alcoholwet en de Wet op de kansspelen;
- e. vergunninghouder: een natuurlijk persoon die een vergunning heeft verkregen om bepaalde activiteiten of handelingen uit te voeren;
- f. veroordeling: een hoofdstraf bedoeld in artikel 9 lid 1 onder a Wetboek van Strafrecht, waaraan gelijkgesteld wordt een betaling van een geldsom bedoeld in artikel 74 lid 2 onder a Wetboek van Strafrecht.

2. Algemeen Levensgedrag

De toets of een betrokkene¹ niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, strekt ertoe het belang van de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de omgeving van de openbare inrichting, het bedrijf of evenement te waarborgen. De uitwerking van de bevoegdheid om levensgedrag te toetsen is in het verleden gedaan op basis van een vaste gedragslijn. Het is echter wenselijk om de toepassing van het criterium slecht levensgedrag nader uit te werken in beleidsregels zodat kenbaar wordt gemaakt hoe het bevoegde bestuursorgaan van zijn bevoegdheid gebruik maakt.

Exploitanten en leidinggevendens vervullen een belangrijke rol als het gaat om het woon- en leefklimaat in de omgeving van de onderneming 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 dienen zorg te dragen voor een goede gang van zaken in en rondom de onderneming. Exploitanten en leidinggevendens dienen een verstoring van de openbare orde, zoals overlast, criminaliteit, geweld en alcoholmisbruik (en misbruik van 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 en het signaleren en melden van misstanden, mensenhandel en uitbuiting. Van exploitanten en leidinggevendens wordt verwacht dat zij te allen tijde hun medewerking verlenen aan toezichthouders, informatie proactief delen en eerlijk zijn over de feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan en relevant zijn voor het beoordelen van het levensgedrag en de bedrijfsvoering.

Wanneer precies sprake is van slecht levensgedrag, dusdanig dat dit van invloed is op het exploiteren van de openbare inrichting, het bedrijf of evenement, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Wegens de diversiteit in (strafbare) feiten die bij de beoordeling van het levensgedrag een rol kunnen spelen bestaat hiervoor geen standaard criterium. In sommige gevallen is één gedraging voldoende om slecht levensgedrag aan te nemen. In andere gevallen zijn meerdere gedragingen op zichzelf bezien onvoldoende, maar kunnen deze in onderlinge samenhang wel leiden tot de beoordeling slecht levensgedrag.

Bedrijfsvoering

Net als bij slecht levensgedrag kan een slechte bedrijfsvoering door de exploitant of leidinggevende van bovengenoemde bedrijven uit de Apv een grond zijn om de vergunning te weigeren of in te trekken. Bij het beoordelen van de bedrijfsvoering gaat het om feiten waaruit blijkt of betrokkene het bedrijf op deugdelijke wijze zal exploiteren of exploiteert.

Bij het beoordelen van de bedrijfsvoering wordt in ieder geval aspecten zoals het bedrijfsplan, administratieve verplichtingen, andere overtredingen van de Apv, Opiumwet, Omgevingswet, belastingwetgeving, arbeidswetgeving, milieuwetgeving en kansspelwetgeving. Ook factoren die niet direct een overtreding inhouden, kunnen meewegen in de beoordeling, zoals de houding van de exploitant ten opzichte van toezichthouders en personen in de directe omgeving van de onderneming. Als de wijze van bedrijfsvoering niet op orde is, kan er bestuursrechtelijk worden opgetreden door de exploitatievergunning (gedeeltelijk) te weigeren of in te trekken.

1) Betrokkene zoals genoemd in de begripsbepalingen. In het beleid wordt soms gesproken van “exploitant/leidinggevende” omwille van de leesbaarheid.

De toets op levensgedrag en bedrijfsvoering 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.

Hoofdstuk 2. Algemene bepalingen

3. Motiveringsplicht

Bij het beoordelen van het levensgedrag en de bedrijfsvoering wordt gekeken naar uiteenlopende feiten en omstandigheden die iets zeggen over het gedrag en/of de bedrijfsvoering van de betrokkene. Er moet voldoende vertrouwen kunnen worden gesteld in exploitanten en leidinggevenden. Bij de beoordeling wordt vooral gekeken naar (mogelijk) gepleegde strafbare feiten, maar ook bijvoorbeeld de omstandigheid dat iemand liegt over relevante feiten en omstandigheden kan worden meegewogen bij de toets op het levensgedrag en de bedrijfsvoering.

Om van slecht levensgedrag te kunnen spreken moet het gaan om gedragingen waarvan het voor een ieder evident is dat daarmee niet aan de voorwaarde van het "niet in enig opzicht van slecht levensgedrag" zijn, is voldaan. In vaste rechtspraak² is aan de motiveringsplicht nadere invulling gegeven middels drie voorwaarden.

1. Relevantie

De burgemeester motiveert waarom de feiten en omstandigheden die aan zijn oordeel over het levensgedrag ten grondslag liggen in dat concrete geval relevant zijn voor de exploitatie van een openbare inrichting, bedrijf of evenement. Die feiten en omstandigheden moeten verband houden met de vraag of de inrichting kan worden geëxploiteerd op een wijze die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, openbare orde en het woon- en leefklimaat.

2. Evidentie

De burgemeester motiveert hoe de betrokkene vooraf had kunnen weten dat hij, gezien de feiten en omstandigheden, niet aan de voorwaarde van zedelijk gedrag voldoet. De burgemeester moet kunnen aantonen dat betrokkene vooraf had kunnen weten dat sprake is van onzedelijk gedrag. Om dit aan te kunnen nemen moet bijvoorbeeld reeds een waarschuwing zijn gegeven aan de betrokkene of valt dit te herleiden uit de ernst van het feit.

3. Evenredigheid

De burgemeester motiveert waarom de feiten en omstandigheden waarop hij zijn weigering baseert niet gering zijn (zie 6.1. onder 1) en waarom deze, ondanks een bepaald tijdsverloop, nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van betrokkene om een inrichting op verantwoorde wijze te exploiteren. Feiten en omstandigheden die wel kunnen leiden tot het oordeel dat de aanvrager van slecht levensgedrag is, mogen niet gedurende een onredelijk lange periode in de weg blijven staan aan verlening van de gevraagde vergunning (zie 6.1. onder 4).

De bovengenoemde motiveringsplicht is van overeenkomstige toepassing op de beoordeling van de bedrijfsvoering.

4. Toetsingsmomenten

De toetsing van het levensgedrag en de bedrijfsvoering vindt plaats bij:

- De vergunningsaanvraag;
- Een bijschrijving van exploitanten, beheerders, leidinggevenden of vergunninghouders op de vergunning;
- Een wijziging van exploitanten, beheerders, leidinggevenden of vergunninghouders; en
- Gedurende de looptijd van een vergunning indien er aanleiding is om het levensgedrag opnieuw te beoordelen.

Aanleiding om opnieuw te beoordelen kan bijvoorbeeld bestaan bij nieuw geconstateerde (strafbare) feiten, feiten en omstandigheden die op een later moment bekend worden, of naar aanleiding van signalen over de openbare inrichting, het bedrijf of evenement van dezelfde betrokkene.

2) RvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1144.

5. Informatiebronnen

Voor de beoordeling van het levensgedrag en de bedrijfsvoering worden eigen handhavingsgegevens van de gemeente standaard geraadpleegd. Om het levensgedrag te toetsen kunnen daarnaast diverse gegevens (in samenhang) worden gewogen. De voornaamste informatiebronnen die daarvoor kunnen worden geraadpleegd zijn:

- Openbare bronnen van internet;
- Informatie van de politie;
- Informatie uit een eigen of door het Landelijk bureau Bibob (LBB) uitgevoerde Bibob-toets;
- Het Justitieel Documentatiesysteem;
- Informatie van de Belastingdienst³ ;
- Informatie van de Douane;
- Informatie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- Informatie van de Omgevingsdienst;
- Informatie uit het Centraal Insolventieregister;
- Informatie uit het Centraal curatele en bewindregister;
- Informatie van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA);
- Overige informatie waarover de gemeente beschikt.

Indien noodzakelijk voor de beoordeling kan via het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) informatie worden uitgewisseld met onder andere de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Belastingdienst.

6. Beoordelingsaspecten

6.1. Levensgedrag

De burgemeester beoordeelt het levensgedrag van een betrokkene per geval. Bijlage 1 bevat een niet-limitatieve opsomming van signalen die wijzen op slecht levensgedrag. Elke beoordeling is maatwerk, dus alle feiten en omstandigheden worden in onderlinge samenhang en in relatie met de (te verlenen) vergunning gewogen. Dit wordt in ieder geval op basis van onderstaande beoordelingsaspecten gedaan.

1. Aard en ernst van de feiten en omstandigheden

Bij de levensgedragtoets gaat het om gebleken feiten en omstandigheden of 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 beïnvloedt. In het licht van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel mogen geringe feiten en omstandigheden die te maken hebben met het levensgedrag op zichzelf bezien niet leiden tot een weigering/intrekking van een vergunning.⁴ Ook de feiten, gedragingen en omstandigheden die betrekking hebben op derden mogen bij de beoordeling worden betrokken.⁵ Het gaat er daarbij om dat door de wijze waarop het bedrijf wordt gerund, het risico op strafbare gedragingen door derden wordt vergroot. Zo mag van een leidinggevende van een openbare inrichting worden verwacht dat deze diens bezoekers aanspreekt op naleving van de wet- en regelgeving.

2. Aantal feiten en omstandigheden

Bij de levensgedragtoets speelt het aantal feiten dat bekend is een rol. Daarbij wordt ook gekeken naar een mogelijk gedragspatroon (zie onder 4). Verder wordt gekeken naar gedragingen die op zichzelf niet reeds als ernstig kunnen worden beschouwd, maar die in samenhang met andere feiten een gedragspatroon opleveren waaruit blijkt dat de betrokkene de wet- en regelgeving niet naleeft. Het gaat dus om bijvoorbeeld één zwaarder feit of meerdere (lichte) overtredingen. Een hoge frequentie van kleinere overtredingen kan wel gezien worden als het structureel niet naleven van de wet- en regelgeving.

3. Type onderneming of activiteit

3) Belastinginformatie is cruciaal omdat het inzicht geeft in financiële integriteit, mogelijke normvervaging en de bevordering van eerlijke concurrentie.

4) RvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493.

5) RvS 10 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4324.

Uiteenlopende branches, ondernemingen of activiteiten kennen verschillende risico's en verantwoordelijkheden. Een lunchroom, shishalounge, café of fastfoodrestaurant zijn verschillend van aard en trekken daarom overwegend ander publiek aan. Ook een kinderevenement of festival trekken bijvoorbeeld uiteenlopend publiek aan. In iedere beoordeling weegt mee welke risico's en verantwoordelijkheden verbonden zijn aan de vergunning die nodig is voor een specifieke onderneming of activiteit. De aard van de inrichting, het bedrijf of evenement is relevant voor het wegen van de (strafbare) feiten en omstandigheden. Bij een horecaonderneming of evenementenbranche kunnen geluidsoverlast of alcoholgerelateerde overtredingen bijvoorbeeld zwaarder wegen. Bij alkoholschenkende horecabedrijven wegen overtredingen zoals rijden onder invloed van alcohol en openbaar dronkenschap in beginsel zwaar mee in de beoordeling. Exploitanten en leidinggevenden dienen hun verantwoordelijkheid naar de bezoekers te tonen en hen indien noodzakelijk ervan te weerhouden verdovende middelen in te nemen.

4. Periode waarin de feiten zijn gepleegd

Voor de beoordeling of de aanvrager in een concreet geval voldoet aan het vereiste 'slecht levensgedrag' wordt een vaste gedragslijn gehanteerd. De feiten en omstandigheden die wel meegenomen kunnen worden, mogen niet een onredelijke lange periode worden meegewogen. Een redelijke periode tot wanneer relevante gedragingen kunnen worden beoordeeld is in beginsel tot vijf jaar geleden. Indien zich in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het nemen van een besluit op de aanvraag geen feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van de betrokkene, kan de vergunning in beginsel worden verleend.

Als zich in die periode van vijf jaar wel voorvallen hebben voorgedaan kijkt de burgemeester ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een bepaald gedragspatroon valt te ontwaren. Bij een patroon van feiten, waarbij een "criminele carrière" wordt vermoed, wordt bij de beoordeling langer dan vijf jaar teruggekeken (tot tien jaar). Dat is bijvoorbeeld het geval bij een bepaald gedragspatroon van niet-naleving van de regels dan wel hoge frequentie van (soortgelijke) feiten. Of wanneer de betrokkene eerder is veroordeeld wegens (soortgelijke) feiten en omstandigheden. Mocht de betrokkene in de afgelopen vijf jaar niet betrokken zijn geweest bij het runnen van de openbare inrichting of het bedrijf en/of in detentie hebben gezeten, dan kunnen de feiten die ouder zijn dan vijf jaar ook betrokken worden.

Daarnaast geldt het volgende:

- De pleegdatum is in beginsel leidend.
- Voor de berekening van de laatste vijf jaar telt de periode waarin een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis is ondergaan niet mee;
- De datum van het primaire besluit over het levensgedrag op de aanvraag van de exploitatievergunning, de tussentijdse bijschrijving van een betrokkene of intrekking van de exploitatievergunning is de peildatum voor vaststellen van de periode van vijf jaar.

5. Opgelegde straf of (bestuurlijke) maatregel

Een strafrechtelijke veroordeling is niet vereist voor het kunnen aannemen van slecht levensgedrag.⁶ Ook bestuursrechtelijke maatregelen wegen mee. Geseponeerde strafbare feiten wegens onvoldoende bewijs, of feiten die leidden tot ontslag van alle rechtsvervolgning dan wel vrijspraak kunnen tevens worden betrokken bij de beoordeling. Informatie uit de betreffende zaak over het gedrag van de betrokkene is namelijk relevant. Een betrokkene kan bijvoorbeeld zijn vrijgesproken voor een geweldsdelict, maar het feitencomplex kan informatie bevatten over de houding en het gedrag van de betrokkene die relevant is voor de levensgedragtoets. Wanneer de betrokkene is veroordeeld, weegt dit mee in de beoordeling. Het soort, de hoogte en zwaarte van de straf of maatregel kan meewegen. Naast (on)herroepelijke strafrechtelijke veroordelingen wegen ook strafbeschikkingen mee.⁷ Feiten die door het Openbaar Ministerie middels een transactie zijn afgedaan worden ook bij de beoordeling van het levensgedrag betrokken. 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.

6.2. Bedrijfsvoering

6) Rb. Noord-Holland 19 februari 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:1694.

7) Rb. Zeeland-West-Brabant 17 april 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2208.

Net als bij de levensgedragtoets is elke beoordeling van de bedrijfsvoering maatwerk en zijn er geen beperkingen opgelegd ten aanzien van feiten of omstandigheden die mogen worden betrokken. Alle feiten en omstandigheden worden in samenhang gezien en in relatie tot de vergunning gewogen.

Vergelijkbaar met de levensgedragtoets geldt dat het niet concreet te benoemen valt wanneer sprake is van een bedrijfsvoering die een nadelige impact heeft op het woon- en leefklimaat in de omgeving van het bedrijf en de openbare orde of de veiligheid. In sommige gevallen is één feit voldoende om te spreken van een slechte bedrijfsvoering. In andere gevallen zijn het meerdere feiten en/of omstandigheden die op zichzelf staande onvoldoende zijn, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot een weigering of intrekking van de vergunning.

Dat al een maatregel is opgelegd betekent niet dat datzelfde feit geen rol meer kan spelen bij de beoordeling van de bedrijfsvoering. Bij het toetsen van de bedrijfsvoering wordt onderzocht of de bedrijfsvoering in zijn geheel voldoende vertrouwen geeft voor de toekomst.

Bijlage 2 bevat een niet-limitatieve opsomming van signalen die wijzen op het voeren van een slechte bedrijfsvoering. Wanneer zaken, zoals beschreven in bijlage 2, niet op orde zijn, kan worden geconcludeerd dat de bedrijfsvoering niet op orde is. Bij de beoordeling zijn in ieder geval de volgende punten relevant:

1. Aandeel van de betrokkene in de waargenomen feiten

Wat heeft de betrokkene wel/niet gedaan dat bijgedragen heeft aan het ontstaan van de waargenomen feiten? Hoe treedt deze op als er problemen zijn of dreigen? In hoeverre valt het gedrag aan de betrokkene te verwijten?

2. Periode waarin feiten zijn gepleegd

In beginsel worden slechts feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het besluit meegenomen in de beoordeling. Bij de berekening van de periode van vijf jaar is 6.1. onder 4 van overeenkomstige toepassing. Uitgezonderd is informatie van de Belastingdienst en overige fiscale feiten, waarbij mogelijk een langere terugkijktijd geldt.

3. Getroffen preventieve maatregelen getroffen door exploitant/leidinggevende om overlast en incidenten te voorkomen

Hoe gaat de exploitant en/of leidinggevende om met eventuele camerabeelden? Is er bijvoorbeeld beveiligingspersoneel ingezet of een veiligheidsplan aanwezig?

4. Hoe vaak komen de incidenten/feiten voor?

7. Uitgangspunten en voorbeelden

Bij de beoordeling van het **levensgedrag** van de betrokkene gelden de volgende uitgangspunten:

- a. Het is niet vereist dat bij de beoordeling alleen feiten en omstandigheden worden betrokken die te maken hebben met de exploitatie van de openbare inrichting, het bedrijf of evenement. Bij de beoordeling van iemands levensgedrag worden ook feiten en omstandigheden meegewogen die niet in (de directe) omgeving van de openbare inrichting, het bedrijf of evenement plaatsvinden. Deze informatie kan inzicht geven in het gedrag en houding van de betrokkene en kan relevant zijn voor de beoordeling daarvan. Het gedrag van de exploitant/leidinggevende kan een indicatie zijn van hun vermogen om de regels en voorschriften na te leven bij een (alcoholschenkende) openbare inrichting. Als de feiten te relateren zijn aan de openbare inrichting, het bedrijf of evenement, dan weegt dit zwaarder mee;
- b. 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 openbare inrichting en/of met betrekking tot de openbare orde of veiligheid hebben voorgedaan. Het opzetten dan wel in stand houden van een schijnconstructie binnen de onderneming is een voorbeeld van slecht levensgedrag dat het woon- en leefklimaat indirect beïnvloedt.⁸ Door de (moedwillige) schijnconstructie wordt het de burgemeester immers onmogelijk gemaakt om de horecabranche

⁸) Rb. Midden-Nederland 13 september 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5532.

- te controleren en zou criminaliteit gefaciliteerd kunnen worden. Dit kan dus wel gevolgen hebben voor het woon- en leefklimaat en weegt daarom mee;
- c. Beschreven constatering in bijvoorbeeld processen-verbaal, of bestuurlijke rapportages van de politie of rapportages, gespreksverslagen of mutaties van opsporingsambtenaren of toezicht-houders wegen mee in de beoordeling;⁹
 - d. Indien op basis van deskundig advies, zoals een Bibob-advies van het LBB, wordt aangenomen dat ernstig gevaar bestaat voor het plegen van strafbare feiten met de betreffende vergunning, wordt dit meegenomen in de beoordeling voor het intrekken of weigeren daarvan;¹⁰
 - e. Indien bewust onjuiste informatie wordt verstrekt (valsheid in geschrift) welke van belang is voor het verlenen dan wel voortzetten van de gevraagde vergunning wordt dit meegewogen in de beoordeling. Een voorbeeld is overtreding van artikel 3 lid 6 Wet Bibob, dat bepaalt dat het verstrekken van onjuiste informatie (middels een Bibob-formulier) een grond is voor intrekking/weigering van de exploitatievergunning.¹¹ Het opzettelijk zwak/onjuist invullen van het Bibob-formulier staat haaks op integer gedrag van een ondernemer. Er mag vanuit gegaan worden dat voor betrokkene duidelijk is dat diegene verplicht is een eerdere overtreding te melden;
 - f. Het milieu waarin iemand zich begeeft kan, in samenhang gezien met de overige feiten en omstandigheden, een rol spelen bij de beoordeling van het levensgedrag. Denk bijvoorbeeld aan een persoon die in een omgeving verkeert waar criminele contacten aanwezig zijn;
 - g. De beoordeling van de vraag of iemand van slecht levensgedrag is, beperkt zich niet tot de feiten en gedragingen die bij de toetsing van Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) worden beoordeeld. Een VOG vormt een aanknopingspunt voor de veronderstelling dat een aanvrager over de vereiste eigenschappen en kwaliteiten beschikt. Dit neemt niet weg dat het bestuursorgaan op grond van de Alcoholwet, Apv, Wet Bibob, Wet op de kansspelen en het Speelautomatenbesluit 2000 een zelfstandige bevoegdheid heeft in de beoordeling van het levensgedrag.

Bij de beoordeling van de **wijze van bedrijfsvoering** gelden naast sub b en c, de volgende uitgangspunten:

- h. Alleen feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de vraag of de wijze van bedrijfsvoering het woon- en leefklimaat, de openbare orde of de veiligheid nadelig beïnvloedt, worden meegenomen in de beoordeling. Feiten en omstandigheden waarvan geen weerslag valt te verwachten op het woon- en leefklimaat, de openbare orde of de veiligheid kunnen geen grond zijn voor weigering of intrekking van een vergunning.
- i. Ook het publiek dat op de gelegenheid afkomt, de sfeer en uitstraling van de gelegenheid kunnen meewegen bij de beoordeling. Daarnaast speelt de houding (en aanwezigheid) van de exploitant, de leidinggevende en het personeel een belangrijke rol. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een exploitant die niet in gesprek gaat met buurtbewoners die overlast ervaren van (bezoekers van) de gelegenheid of een exploitant die niet optreedt tegen onwenselijk gedrag van bezoekers en/of het personeel.
- j. Ook registraties over andere zaken van dezelfde exploitant of andere zaken waarbij de exploitant en/of leidinggevende betrokken is of was, kunnen worden meegewogen in de beoordeling van de bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld wanneer de exploitant en/of leidinggevende bij eerdere exploitaties en/of bij een andersoortig bedrijf een slechte bedrijfsvoering hebben laten zien. Ook de bedrijfsvoering ten aanzien van andere bedrijven van de betrokkene kan meewegen bij de beoordeling van de bedrijfsvoering.
- k. De exploitant is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en daarmee ook voor degene aan wie hij de exploitatie overlaat. Dat hij de exploitatie aan een ander overlaat, ontslaat hem in ieder geval niet van de plicht erop toe te zien dat er geen activiteiten in de inrichting plaatsvinden, die een slechte bedrijfsvoering opleveren.
- l. De betrokkene heeft een onderzoeksplicht om te verifiëren of de bedrijfsvoering in overeenstemming is met de toepasselijke wet- en regelgeving.

8. Imperatieve weigerings- en intrekkinggronden

Naast beoordelingsruimte zijn er imperatieve weigeringsgronden voor alkoholschenkende horecabedrijven en slijtersbedrijven. Op grond van artikel 8 lid 2 Alcoholwet moeten exploitanten en leidinggevenden voor zedelijk gedrag voldoen aan de eisen uit hoofdstuk 3 van het Alcoholbesluit. In artikel 31 Alcoholwet volgt het imperatieve karakter van de bepaling uit de zinsnede dat een vergunning 'wordt ingetrokken' (dus geen vorm van 'kunnen'). Een betrokkene mag binnen de laatste vijf jaar bijvoorbeeld geen leidinggevende geweest zijn van een inrichting waarvan de vergunning is ingetrokken op grond

9) Rb. Noord-Holland 29 juni 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:6095.

10) RvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2399.

11) RvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:212.

van artikel 31 lid 1 sub c Alcoholwet. Dit geldt ook voor een inrichting die ten minste een maand is gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet, artikel 174 Gemeentewet, of een verordening op grond van artikel 149 Gemeentewet. Het moet wel aannemelijk zijn dat betrokkene een verwijt kan worden gemaakt.

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

9. Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op de dag volgende op hun bekendmaking.

10. Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: 'Beleidsregels beoordeling levensgedrag en bedrijfsvoering Den Helder'.

Aldus besloten op 9 februari 2026.

(J.A.) Jan de Boer

burgemeester

(K.) Koen van Veen

secretaris

Bijlage 1. Gedragingenlijst beoordeling levensgedrag

De onderstaande lijst betreft een niet-limitatieve opsomming van gedragingen die in ieder geval relevant zijn voor de beoordeling van het levensgedrag. Dit betekent dat feiten die niet op deze lijst staan ook kunnen leiden tot de conclusie dat sprake is van 'slecht levensgedrag'. De burgemeester kan bij de beoordeling of al dan niet sprake is van slecht levensgedrag in ieder geval rekening houden met de volgende (strafbare) feiten en omstandigheden:

Gewelddelicten en vernieling

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

Alcoholgerelateerde feiten

- Openbaar dronkenschap of hinderlijk gebruik van alcohol;
- Rijden onder invloed van alcohol;
- Verkeersmisdrijven op grond van de Wegenverkeerswet 1994;
- Weigeren ademanalyse;

Drugserelateerde feiten

- Deelname aan het crimineel circuit;
- Gebruik, handel en/of productie van drugs;
- Rijden onder invloed van drugs of medicijnen;

Wapens en munitie

- Illegaal wapen- en munitiebezit;
- Messenverbod (Apv);
- Schiet- en/of steekpartijen;

Vermogensdelicten

- Chantage, afpersing;
- Fraude (met sociale zekerheidswetgeving of belastingzaken);
- Heling;
- Lidmaatschap verboden rechtspersoon;
- Niet nakomen van financiële verplichtingen;
- Omkoping;
- Oplichting;
- Vals geld aanmaken/uitgeven;
- Verdachte transacties;
- Verduistering;
- Verkoop van namaak- of valse producten;
- Witwaspraktijken;

Zedendelicten en mensenhandel

- Gijzeling, ontvoering;
- Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid, zoals mensenhandel, wederrechtelijke vrijheidsberoving, onttrekking van een minderjarige aan het wettelijk gezag;
- Misdrijven tegen de zeden;
- Zedendelicten;

Niet meewerken met de politie en toezichthouders en het niet opvolgen van rechterlijke uitspraken

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

Openbare orde en Apv

- Afsteken vuurwerk op verboden plaatsen;
- Geluidshinder;
- Hinderlijk gedrag;
- Nepdope;
- Samenscholing, ongeregelheden en ordeverstoringen;
- Sluiting op last van de burgemeester;
- Tippelen;
- Verwijderingsbevel;
- Verzamelverbod;

Verkeerswetgeving

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

Overig

- Bedreiging, intimidatie;
- Chantage, machtsmisbruik;
- Criminele contacten;
- Cybercrime;
- Diefstal;
- Discriminatie;
- Ernstig vermoeden dat met de vergunning strafbare feiten worden gepleegd;
- Gedragingen die hebben geleid tot oplegging van bestuurlijke of handhavingsmaatregelen met betrekking tot de openbare inrichting, het bedrijf of evenement en verwijtbaar zijn aan de te beoordelen persoon;
- Gedragingen waaruit blijkt dat (tijdens de exploitatie) gevreesd moet worden dat aanwijzingen van de politie of toezichthouders niet nageleefd zullen worden, zoals het niet voldoen aan een bevel of vordering van een ambtenaar in functie, weerspanning of belediging van een ambtenaar in functie;
- Gedragspatroon van niet-naleving van de regels bij verschillende overtredingen dan wel hoge frequentie van (soortgelijke) feiten, zoals overschrijding van openingstijden, geen leidinggevende (aanwezig), als exploitant of leidinggevende dronken achter de bar;
- Heling;
- Illegaal gokken (of het faciliteren daarvan);
- Misdrijven tegen de veiligheid van de staat;
- Niet vermelden van een nieuwe betrokkene;
- Openbaar vervoer verbod;
- Oplichting;
- Ordeverstoringen waarbij de te beoordelen persoon betrokken was;
- Overtreden Apv;
- Overtreden hogere regelgeving, zoals het Besluit bouwwerken leefomgeving, belastingwetgeving, Wet op de accijns, Tabaks- en rookwarenwet en Wet arbeid vreemdelingen;
- Overtreden huisverbod;
- Overtredingen en misdrijven uit de Wet op de Economische Delicten;
- Valsheid in geschrift;

- Verkeersmisdrijven op grond van de Wegenverkeerswet 1994;
- Veroorzaken van de dood of lichamelijk letsel door schuld;
- Zakkenrollen of straatroof.

Bijlage 2. Gedragingenlijst beoordeling bedrijfsvoering

De onderstaande lijst betreft een niet-limitatieve opsomming van gedragingen die in ieder geval relevant zijn voor de beoordeling van de bedrijfsvoering:

Voor de aanvraag van een **alcoholvergunning en een exploitatievergunning voor een openbare inrichting** in ieder geval de volgende gedragingen relevant:

- Overtreden belastingwetgeving;
- Overtredingen van de Alcoholwet;
- Overtredingen van de Tabaks- en rookwarenwet;
- Overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV), de Wet minimumloon (WML) en de Arbeidstijdenwet (ATW);
- Overtredingen van de Wet op de Kansspelen/Speelautomatenbesluit 2000;
- Valsheid in geschrift, zowel kennelijk gepleegd in de uitoefening van de openbare inrichting als ter verkrijging van een vergunning;
- Sociale zekerheidsfraude en fraude met arbeidsgerelateerde subsidies, voor zover deze gedragingen kennelijk zijn gepleegd in de uitoefening van de openbare inrichting;

Voor de bedrijfsvoering van **prostitutiebedrijven** zijn in ieder geval de volgende gedragingen relevant:

- Adverteren zonder bedrijfsnaam en vergunningsnummer;
- De aanwezigheid van illegale sekswerkers;
- De bedrijfsadministratie voldoet niet aan de daartoe gestelde eisen;
- De bedrijfsadministratie is niet bewaard met inachtneming van de wettelijke termijnen en/of de bedrijfsadministratie van de laatste drie maanden is niet beschikbaar in het bedrijf;
- De exploitant/leidinggevende belemmert/bemoeilijkt het toezicht op de naleving van de regels uit de Apv;
- De exploitant/leidinggevende biedt in een advertentie onveilige seks aan of garandeert in advertenties dat de in het bedrijf werkzame sekswerkers vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen;
- Er zijn sekswerkers jonger dan 21 jaar werkzaam in het bedrijf;
- Het gebruik van de werkruimte als woning;
- Het nemen van onvoldoende maatregelen ten aanzien van de zelfredzaamheid van sekswerkers en maatregelen om te voorkomen dat in het bedrijf sekswerkers werkzaam zijn die het slachtoffer zijn van mensenhandel of andere vormen van arbeidsuitbuiting;
- Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid;
- Onvoldoende toezicht houden en schenden van de zorgplicht;
- Overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV), de Wet minimumloon (WML) en de Arbeidstijdenwet (ATW);
- Overtredingen van het bedrijfsplan en/of overtredingen van de exploitatievergunning;
- Overtredingen van de verhuurvoorwaarden;
- Sekswerkers structureel lang laten doorwerken;
- Slechte arbeidsomstandigheden en/of slechte verhuurvoorwaarden voor sekswerkers;
- Toegestaan gebruik van harddrugs door sekswerkers;
- Slechte hygiëne van de kamers/de Hygiënerichtlijnen voor seksinrichtingen van het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid worden niet nageleefd;
- Slecht bijhouden van verhuuradministratie;
- Sekswerkers kunnen zich niet identificeren;
- Vermoedens van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting worden niet gemeld bij de politie;

Voor de bedrijfsvoering van **escortbedrijven** zijn in ieder geval de volgende gedragingen relevant:

- Adverteren gebeurt niet onder vermelding van de bedrijfsnaam en/of het vergunningnummer en met telefoonnummers zoals vastgelegd in de vergunning;
- De aanwezigheid van illegale sekswerkers;
- De exploitant en/of de leidinggevende biedt in een advertentie onveilige seks aan of garandeert in advertenties dat de in het bedrijf werkzame sekswerkers vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen;
- Bemiddeling vindt niet plaats vanaf het vaste adres genoemd op de vergunning;
- De exploitant en/of de leidinggevende belemmert of bemoeilijkt het toezicht op de naleving van de regels uit de Apv;
- De bedrijfsadministratie voldoet niet aan de daartoe gestelde eisen;
- De bedrijfsadministratie is niet bewaard met inachtneming van de wettelijke termijnen en/of de bedrijfsadministratie van de laatste drie maanden is niet beschikbaar in het bedrijf;
- Er zijn sekswerkers jonger dan 21 jaar werkzaam in het bedrijf;

- Het nemen van onvoldoende maatregelen ten aanzien van de zelfredzaamheid van sekswerkers en maatregelen om te voorkomen dat in het bedrijf sekswerkers werkzaam zijn die het slachtoffer zijn van mensenhandel of andere vormen van arbeidsuitbuiting;
- Onvoldoende toezicht houden en schenden zorgplicht;
- Overtredingen van het bedrijfsplan en/of overtredingen van de exploitatievergunning;
- Sekswerkers kunnen zich niet identificeren;
- Slechte arbeidsomstandigheden voor de sekswerkers;
- Vermoedens van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting worden niet gemeld bij de politie.