

De burgemeester van Urk;

Gelet op:

- artikel 2:28 lid 3 onder b, artikel 2:39 lid 4, artikel 2:40a lid 4 onder c en lid 7 onder c en artikel 3:5 lid 1 onder b van de APV;
- artikel 8 lid 1 onder b en artikel 35 lid 1 onder b van de Alcoholwet;
- artikel 4 lid 1 onder b van het Speelautomatenbesluit 2000;
- artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht,

Overwegende:

- dat verschillende vergunningen kunnen worden geweigerd als een betrokkene “in enig opzicht van slecht levensgedrag” is;
- dat nergens in wet- of regelgeving staat hoe de burgemeester dit moet toetsen;
- dat de burgemeester een vergaande motiveringsplicht heeft;
- dat het daarnaast in het kader van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wenselijk is om transparant te zijn over hoe de burgemeester het levensgedrag toetst;
- dat uit jurisprudentie volgt dat het voor een betrokkene voorzienbaar en kenbaar moet zijn wanneer een vergunning op basis van slecht levensgedrag kan worden geweigerd,

Besluit vast te stellen de “Beleidsregel beoordeling levensgedrag Urk 2025”

1. Inleiding

Aanvragers, eigenaren, leidinggevend en beheerders hebben een belangrijke verantwoordelijkheid voor de omgeving van hun bedrijf. De samenleving verwacht dat zij gok-, alcohol- en andere middelenverslaving proberen tegen te gaan. Zij moeten ook problemen met de openbare orde, zoals overlast, criminaliteit en geweld zoveel mogelijk proberen te voorkomen. Zij zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van hun personeel en bezoekers. En als laatste verwachten wij dat zij zich niet met zaken zoals mensenhandel en uitbuiting bezig houden.

Van deze personen vragen wij dat zij serieus omgaan met hun taken. Daarom toetst de burgemeester of deze personen ‘niet in enig opzicht van slecht levensgedrag’ zijn. Zijn die dat wel, dan kan de burgemeester de aangevraagde vergunning of ontheffing weigeren. Maar in wet- en regelgeving is niet beschreven hoe de burgemeester dat precies moet toetsen.

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 25 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1493) beschreven hoe de burgemeester het levensgedrag moet beoordelen. De afdeling zegt in deze uitspraak dat de burgemeester alleen mag letten op gedrag dat:

- **Belangrijk is voor de vergunning.** Dus alleen gedrag dat echt iets te maken heeft met de vergunning telt mee. Dit noemen we de *relevantie-eis*.

- **Eerlijk en passend is.** Bijvoorbeeld: heel oud gedrag of gedrag dat niks met de vergunning te maken heeft, mag niet zomaar worden meegewogen. Dit wordt wel de *evenredigheidsvereiste* genoemd.
- **Van tevoren duidelijk is gemaakt.** De burgemeester moet van tevoren uitleggen hoe hij naar iemands gedrag kijkt. Zo weet iedereen waar hij of zij aan toe is. Dit noemen we de *kenbaarheidsvereiste*.
Heeft de burgemeester niet dit niet van tevoren kenbaar gemaakt? Dan mag hij alleen gedrag meewegen waarvan het voor iedereen duidelijk is, dat je met dat gedrag nooit door de levensgedrag- toets kunt komen. Hij kan dan eigenlijk alleen maar het ergste criminele gedrag meewegen.

Met deze beleidsregel geeft de burgemeester aan hoe hij invulling geeft aan de eisen van relevantie en evenredigheid bij het toetsen aan het levensgedrag. En door publicatie van deze beleidsregel voldoet de burgemeester aan het kenbaarheidsvereiste.

2. Begripsomschrijvingen

- afdeling: de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- de Nederlandse Arbeidsinspectie: toezichthouder van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving over arbeidsomstandigheden, de arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en het sociale zekerheidsstelsel;
- APV: de Algemene Plaatselijke Verordening Urk;
- belastingdienst: de Rijksbelastingdienst;
- betrokkene: degene die als aanvrager, leidinggevende, exploitant of beheerder betrokken is bij een aanvraag voor of een intrekking van een (wijziging van een) vergunning of ontheffing, waarvoor een slecht levensgedragtoets gedaan kan worden;
- Bibob-toets: een toets van de burgemeester op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob);
- burgemeester: de burgemeester van de gemeente Urk;
- IND: de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- Justitieel Documentatie Systeem: een register dat door de Justitiële Informatiedienst beheerd wordt en waarin informatie staat over misdrijven en overtredingen die een natuurlijk persoon of een rechtspersoon heeft begaan. In de volksmond ook bekend als 'strafblad';
- LIEC: het Landelijke Informatie en Expertise Centrum
- NVWA: de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit;
- RIEC: het Regionaal Informatie en Expertise Centrum;
- VOG verklaring; een Verklaring omtrent het Gedrag, die wordt aangevraagd bij Justis en waarbij Justis kijkt of de betrokken strafbare feiten op zijn naam heeft staan die een risico vormen voor de functie of het doel waarvoor de VOG is aangevraagd.

3. Reikwijdte beleidsregel

Deze beleidsregel wordt toegepast bij alle aanvragen voor een (wijziging van een) vergunning of ontheffing, waarbij een slecht levensgedragtoets onderdeel is van de beoordeling van de aanvraag.

Zijn er nieuwe feiten of omstandigheden, of komen er signalen over de betrokkene of signalen over een andere bedrijf van de betrokkene binnen? Dan kan de burgemeester ook tijdens de looptijd van een vergunning of ontheffing besluiten opnieuw een slecht levensgedragtoets te doen. Het slecht levensgedrag kan dan een reden zijn voor intrekking van de eerder verleende vergunning of ontheffing.

4. Informatiebronnen

De burgemeester verzamelt voor het beantwoorden van de vraag of een betrokkene van slecht levensgedrag is, verschillende gegevens. Deze gegevens kunnen afkomstig zijn van meerdere informatiebronnen, zoals onder andere:

- a. processen-verbaal en mutaties van de politie uit systemen die de politie beheert;
- b. gegevens die komen uit systemen die de politie beheert en waarbij
 - aan de betrokkene een transactie of strafbeschikking is opgelegd;
 - de betrokkene vrijspraak heeft gekregen;
 - het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk is verklaard of waarbij
 - door de rechter ontslag van rechtsvervolging is uitgesproken;
- c. gegevens uit het Justitieel Documentatie Systeem;
- d. rapportages van toezichthouders van de gemeente;
- e. gegevens en registraties uit systemen die de gemeente beheert, zoals rapportages en controlerapporten, opgelegde bestuurlijke sancties en (straf)maatregelen tegen bedrijven, boetes en terugvorderingen die te maken hebben met sociale uitkeringen of subsidies en tijdelijke huisverboden;
- f. gegevens van de NVWA;
- g. informatie die uit een Bibob-toets komt;
- h. open bronnen.

Ook kan de burgemeester via het RIEC of het LIEC informatie of gegevens opvragen bij de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Douane, de Belastingdienst, of de IND.

5. Beoordelingsaspecten

5.1. Tijdsverloop en leeftijd

De burgemeester kijkt bij een aanvraag naar het gedrag van iemand in de vijf jaar vóór de aanvraag. Ook gedrag tussen het moment van aanvragen en het besluit telt mee. Gedrag dat kort geleden is gebeurd, weegt daarbij zwaarder dan oud gedrag.

Is het gedrag ouder dan vijf jaar, maar blijkt dat die persoon dat gedrag veel vaker heeft vertoond? Dan kan dat wijzen op een patroon. De burgemeester kan dat oude gedrag dan toch meewegen. Maar alleen, als die persoon in de laatste vijf jaar ook nog minstens één keer zoiets gedaan heeft.

Een voorbeeld: Als iemand vorig jaar een stopteken van een politieagent negeerde, dan zegt dat op zichzelf niet zoveel. Maar blijkt dat die persoon al twintig jaar lang bevelen van de politie negeert en in de laatste vijf jaar ook nog verkeersregelaars heeft uitgescholden of toezichthouders heeft beledigd? Dan vormt dit een patroon, waaruit de burgemeester mag constateren dat die persoon moeite heeft met gezag. En dat is een probleem, want wij vinden het belangrijk dat mensen met een verantwoordelijke functie goed kunnen samenwerken met de gemeente, brandweer of politie.

Kinderen maken fouten en leren daarvan. Als iemand als minderjarige slecht gedrag heeft laten zien, dan zal de burgemeester dat niet gebruiken om een patroon aan te tonen.

Als iemand in de gevangenis of in voorlopige hechtenis zat, dan telt die tijd niet mee in de berekening van die vijf jaar. Vraag iemand bijvoorbeeld op 1 oktober 2025 een vergunning aan, maar blijkt dat hij van 1 oktober 2022 tot 1 oktober 2025 in de gevangenis heeft gezeten? Dan telt die periode van detentie niet mee. De burgemeester kijkt dan naar het gedrag in de vijf jaar vóór de detentie, dus van 1 oktober 2017 tot 1 oktober 2022. Gedrag uit die periode zal dan worden meegewogen bij de beoordeling van de aanvraag.

5.2. Soort vergunning of activiteit

Verschillende soorten vergunning of activiteiten kennen verschillende risico's. Bepaald gedrag kan voor de ene vergunning of activiteit een risico vormen, maar voor een andere minder van belang zijn. Afhankelijk van de soort vergunning of activiteit worden specifieke gedragingen zwaarder gewogen. Denk daarbij aan geweldsdelicten of discriminatie bij een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een openbare inrichting.

Of denk aan misdrijven terwijl de betrokkene in dronkenschap verkeert bij een aanvraag voor een alcoholvergunning. En bij een aanvraag voor een vergunning voor een seksinrichting kan gedacht worden aan zedendelicten of arbeidsuitbuiting. In hoofdstuk zes van deze beleidsregel wordt hier verder op ingegaan.

5.3. Soort en hoogte straf

De soort straf en de hoogte van de straf wordt meegewogen. Ook geldboetes worden meegewogen. Een gevangenisstraf en een geldboete worden zwaarder meegewogen dan een taakstraf. En een hogere straf wordt zwaarder meegewogen dan een lagere straf.

5.4. Aard en ernst van de feiten en omstandigheden

Soms is het belangrijk onder welke omstandigheden iemand zich heeft misdragen. Het gedrag hoeft niet altijd iets te maken te hebben met het bedrijf of de activiteit waarvoor de vergunning is aangevraagd. Maar als dat wel zo is, dan telt dat gedrag extra zwaar mee.

Denk daarbij bijvoorbeeld aan een leidinggevende die tijdens zijn werk betrokken was bij een vechtpartij, of van wie geconstateerd is dat hij onder invloed van druks werkte. Dat is ernstig, omdat het gebeurde terwijl hij zijn functie uitoefende. Maar als hij thuis op een feestje drugs gebruikte, dan is dat minder ernstig voor de beoordeling van zijn gedrag. Of een leidinggevende die drugs verkoopt in het café waar hij werkt, waardoor het café door de burgemeester op grond van de Opiumwet of de Gemeentewet gesloten is. Dat hij dat gedaan heeft, terwijl hij leidinggevende was, zal hem extra zwaar worden tegengeworpen.

De burgemeester kijkt naar het hele plaatje: wat is er precies gebeurd, waar is het gebeurd en hoe gedroeg die persoon zich toen. Dit kan helpen om te bepalen of iemand goed of slecht levensgedrag laat zien.

Wel is het zo dat de burgemeester alleen situaties en omstandigheden meeweegt, waarvoor die persoon (mede) verantwoordelijk is. Dus als een café bijvoorbeeld door de burgemeester gesloten is vanwege (drugs)problemen, waar de leidinggevende niets van wist en niets mee te maken had, dan wordt dat niet tegen hem gebruikt.

5.5. Aantal feiten

Of er sprake is van zodanig slecht levensgedrag, dat de (wijziging van de) vergunning moet worden ingetrokken of geweigerd, wordt per geval bepaald. Meestal zal de burgemeester pas concluderen dat de betrokkene van slecht levensgedrag is, als er sprake is van meerdere feiten. Maar gaat het om een zeer ernstig feit? En om gedrag dat verzwaard wordt meegewogen? Dan kan één gedraging voldoende zijn om te concluderen dat de betrokkene van slecht levensgedrag is.

5.6. VOG verklaring

Het kunnen beschikken over een recente VOG verklaring is niet belangrijk. Hiervoor geldt namelijk een ander en veel beperkter toetsingskader op grond van de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het hebben van een VOG verklaring kan nooit automatisch leiden tot de conclusie dat iemand van goed levensgedrag is.

5.7. Meewerking

Wij verwachten van betrokkenen dat zij meewerken als toezichthouders daarom vragen. Wij verwachten dat zij, ook zonder dat het specifiek gevraagd wordt, belangrijke informatie delen. En dat zij naar waarheid informatie geven over feiten en omstandigheden die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van het levensgedrag. Het bewust verzwijgen van of het liegen over feiten en omstandigheden die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van het levensgedrag, wordt meegenomen in de beoordeling.

5.8. Aannemelijkheid

Gedrag dat wordt meegewogen in de beoordeling moet aannemelijk zijn. Maar het is niet nodig dat iemand is veroordeeld door de strafrechter. Heeft het Openbaar Ministerie besloten iemand niet te vervolgen (sepot)? Of is de betrokkene door de strafrechter vrijgesproken? Ook dan kan het gedrag worden meegenomen in de beoordeling. In het strafrecht gelden namelijk andere bewijsregels. Als bepaald gedrag niet tot een strafrechtelijke veroordeling heeft geleid, betekent dat niet per definitie dat het gedrag nooit heeft plaatsgevonden. Als de burgemeester van oordeel is dat het aannemelijk is dat het gedrag wel heeft plaatsgevonden, dan kan hij dat gedrag meenemen in de beoordeling van het levensgedrag.

6. Gedragingen

6.1. Algemeen

In zijn besluit omschrijft de burgemeester altijd hoe tot de conclusie gekomen is dat een betrokkene van slecht levensgedrag is. Ook geeft hij daarbij aan welk gedrag hij heeft meegewogen in zijn oordeel.

De burgemeester kijkt alleen naar gedrag dat belangrijk is voor de vergunning die iemand aanvraagt. Maar sommige soorten gedrag zijn altijd belangrijk, ongeacht waarvoor de vergunning is. Hieronder zie je een lijst met voorbeelden van dat soort gedrag:

- geweld gebruiken
- dingen vernielen, brandstichten of vandalisme
- drugs maken, verkopen of drugsafval dumpen
- illegale wapens bezitten, gebruiken of verhandelen
- bewust gestolen spullen kopen of verkopen
- valse documenten maken of gebruiken
- fraude met uitkeringen of subsidies
- belastingfraude of bewuste overtredingen van belastingregels
- geld witwassen
- diefstal, afpersing of bedreiging
- mensen oplichten
- iemand stalken of bedreigen
- een huisverbod overtreden
- discriminatie of belediging

- misdrijven tegen de veiligheid van mensen of spullen
- verstoring van de openbare orde
- ernstige verkeersmisdrijven
- dronken zijn in het openbaar of rijden onder invloed van alcohol of andere verboden middelen
- mensenhandel, ontvoering of gijzeling
- illegale arbeid of uitbuiting van mensen
- rellen, samenscholing of verzet tegen de politie
- bewust wetten overtreden waardoor de overheid moest ingrijpen
- illegale gokspellen aanbieden

Deze lijst is niet compleet, maar geeft een goed beeld van gedrag dat altijd wordt meegewogen. Bij sommige soorten vergunningen telt bepaald gedrag extra zwaar mee. Dat wordt verder uitgelegd in de volgende paragrafen (6.2 tot en met 6.6).

6.2. (Wijzigingen van) exploitatievergunning op grond van de APV

Voor een exploitatievergunning voor een openbare inrichting of een (jeugd)honk is naast de in paragraaf 6.1 genoemde gedrag, ook het volgende gedrag relevant:

- overtredingen van de Alcoholverwet en horecabepalingen van de APV, voor zover die gedragingen hebben plaatsgevonden tijdens de uitoefening van een functie in een horecabedrijf;
- het afsteken van illegaal vuurwerk (m.u.v. categorie F1 vuurwerk);
- het bezit van en de handel in illegaal vuurwerk;
- joyriding.

Was de betrokkene eigenaar of leidinggevende bij een horecabedrijf of (jeugd)honk? En was zijn of haar gedrag een van de redenen dat er bestuurlijke sancties of bestuurlijke maatregelen genomen zijn? Dan wordt dat gedrag verzwaard meegewogen.

Ook geweldsdelicten, alcohol- of drugsgerelateerde delicten, ordeverstoringen, zedendelicten, discriminatie, overtredingen van tijdelijke huisverboden en betrokkenheid bij huiselijk geweld, wederspanning en belediging van een ambtenaar in functie worden verzwaard meegewogen.

6.3. (wijzigingen van) vergunningen en ontheffingen op grond van de Alcoholverwet

Voor een vergunning of ontheffing op grond van de Alcoholverwet is, naast het in paragraaf 6.1 genoemde gedrag, ook het volgende gedrag relevant:

- overtredingen van de Alcoholverwet en horecabepalingen van de APV, voor zover dat gedrag heeft plaatsgevonden tijdens de uitoefening van een functie in een horecabedrijf of (jeugd)honk;
- alle gedragingen, voor zover nog niet in paragraaf 6.1 benoemd, die zijn beschreven in artikel 3.4 lid 1 van het Alcoholbesluit.

Was de betrokkene eigenaar of leidinggevende bij een horecabedrijf of (jeugd)honk? En was zijn of haar gedrag een van de redenen dat er bestuurlijke sancties of bestuurlijke maatregelen zijn genomen? Dan wordt dat gedrag verzwaard meegewogen. Ook geweldsdelicten en alcohol- of drugsgelateerde delicten worden verzwaard meegewogen.

6.4. Vergunningen voor seksinrichtingen of escortbedrijven

Voor een vergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf is, naast de in paragraaf 6.1 genoemde gedragen, ook het volgende gedrag relevant:

- overtredingen van de Alcoolwet en horecabepalingen van de APV, mits dat gedrag heeft plaatsgevonden tijdens de uitoefening van een functie in een horecabedrijf of seksinrichting;
- alle gedragingen, voor zover nog niet in paragraaf 6.1 benoemd, die zijn beschreven in artikel 3.5. lid 2 van de APV.

Was de betrokkene eigenaar of leidinggevende bij een horecabedrijf of seksinrichting? En was zijn of haar gedrag een van de redenen dat er bestuurlijke sancties of bestuurlijke maatregelen zijn genomen? Dan wordt dat gedrag verzwaard meegewogen. Geweldsdelicten, alcohol- of drugsgelateerde delicten, zedendelicten, mensensmokkel en mensenhandel, arbeidsuitbuiting, overtredingen van tijdelijke huisverboden en betrokkenheid bij huiselijk geweld worden ook verzwaard meegewogen.

6.5. Vergunningen voor speelgelegenheden en aanwezigheidsvergunningen voor kansspelautomaten

Voor vergunningen voor speelgelegenheden en voor aanwezigheidsvergunningen voor speelautomaten is, naast het in paragraaf 6.1 genoemde gedrag, ook het volgende gedrag relevant:

- overtredingen van de Alcoolwet en horecabepalingen van de APV, voor zover die gedragingen hebben plaatsgevonden tijdens de uitoefening van een functie in een horecabedrijf, speelgelegenheid of speelautomatenhal;
- alle gedragingen, voor zover nog niet in paragraaf 6.1 benoemd, die zijn beschreven in artikel 4, lid 4 van het Speelautomatenbesluit 2000.

Was de betrokkene eigenaar of leidinggevende bij een horecabedrijf, speelgelegenheid of speelautomatenhal? En was zijn of haar gedrag een van de redenen dat bestuurlijke sancties of bestuurlijke maatregelen zijn opgelegd?? Dan wordt dat gedrag verzwaard meegewogen. Daarnaast wordt ook fraude met uitkeringen of subsidies, geweldsdelicten, alcohol- of drugsgelateerde delicten, het aanbieden van illegale kansspelen, zedendelicten en het overtreden van een huisverbod verzwaard meegewogen.

6.6. Vergunning voor bedrijven in een aangewezen gebied, gebouw of bedrijfsmatige activiteit

Was de betrokkene eigenaar of leidinggevende bij een bedrijf, waarvoor een vergunning op grond van artikel 2.40a, lid 3 van de APV geëist wordt? En was zijn of haar gedrag een van de redenen dat de vergunning is geweigerd of ingetrokken? Dan wordt dat gedrag verzwaard meegewogen.

7. Afwijkingen

Als strikte toepassing van deze beleidsregels naar het oordeel van de burgemeester zou leiden tot een situatie die voor de betrokkene onredelijk of onbillijk is, kan de burgemeester besluiten om af te wijken van één of meerdere bepalingen in deze beleidsregels. Deze bevoegdheid wordt alleen in uitzonderlijke gevallen toegepast. De burgemeester motiveert een dergelijk besluit zorgvuldig.

8. Inwerkingtreding en citeertitel

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking. De beleidsregel wordt aangehaald als “Beleidsregel beoordeling levensgedrag Urk 2025”.

Aldus besloten op 18 november 2025

De burgemeester,

B. Jaspers Faijer