

## Beleidsregels beoordeling slecht levensgedrag gemeente Lelystad 2023

### 1. Inleiding

In diverse wet- en regelgeving is de weigeringsgrond van 'in enig opzicht van slecht levensgedrag' opgenomen. Het bevoegde bestuursorgaan (meestal de burgemeester) heeft voor de beoordeling van deze weigeringsgrond veel beleidsvrijheid, mits dit goed gemotiveerd wordt. Ondanks een goede motivering leert de ontwikkeling van de jurisprudentie<sup>[1]</sup> ons dat het sterk aanbevolen wordt om de criteria waaronder het bevoegde bestuursorgaan deze weigeringsgrond beoordeelt, vast te leggen in een beleidsregel.

### 2. Voor welke vergunningen geldt de toets van slecht levensgedrag?

De weigeringsgrond van de bepaling van in enig opzicht van slecht levensgedrag geldt voor:

- Artikel 2:25, lid 8, van de Algemene plaatselijke verordening Lelystad 2021 (APV) (evenementenvergunning);
- Artikel 2:28A, eerste lid onder b, van de APV (exploitatievergunning openbare inrichting);
- Artikel 2:40, eerste lid, onder c, van de APV (exploitatievergunning speelautomatenhal)
- Artikel 2:40O, vierde lid, onder c, van de APV (exploitatievergunning tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat);
- Artikel 3:7, eerste lid, onder b, van de APV (vergunning seksbedrijf);
- Artikel 8, eerste lid onder b, van de Alcoholwet (alcoholwetvergunning);
- Artikel 30<sup>e</sup>, eerste lid onder b, van de Wet op de kansspelen (aanwezigheidsvergunning);

In deze vergunningstelsels kan of moet een vergunning geweigerd worden als een leidinggevende, beheerder of organisator in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Ook kan een verleende vergunning worden ingetrokken op basis van slecht levensgedrag.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat daar waar in deze beleidsregel wordt gesproken over een bedrijf ook wordt bedoeld een evenementenorganisator.

### 3. Wanneer is er sprake van slecht levensgedrag?

Gelet op bovengenoemde jurisprudentie heeft het bevoegde bestuursorgaan een verdergaande plicht om te motiveren waarom geoordeeld wordt dat een betrokkene in enig opzicht van slecht levensgedrag is. De randvoorwaarden bij de beoordeling van het levensgedrag zijn:

- alleen feiten en omstandigheden mogen worden betrokken die relevant zijn voor de exploitatie van het betreffende bedrijf;
- voor de betrokkene moet vooraf kenbaar zijn dat hij/zij, gezien de relevante feiten en omstandigheden die bij het levensgedrag worden betrokken, niet aan die voorwaarden voldoet. Het moet gaan om gedragingen waarvan het voor een ieder evident is dat daarmee niet aan de voorwaarde omtrent het levensgedrag wordt 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 bedrijven worden geëxploiteerd op een wijze die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Dit betekent dat geringe feiten en omstandigheden die te maken hebben met het levensgedrag op zichzelf bezien niet mogen meewegen 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.

Opgemerkt wordt 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.

### 4. Welke gedragingen worden meegewogen?

Gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid van exploitanten, beheerders, leidinggevend en organisatoren ten aanzien van de openbare orde en de veiligheid en gezondheid van hun bezoekers, moet het gaan om gedragingen die relevant zijn voor de exploitatie van een bedrijf. Gelet daarop wordt bij de beoordeling van het levensgedrag in ieder geval extra gewicht toegekend aan de volgende gedragingen.

- Geweldsincidenten;
- Alcohol- en drugsgerelateerde feiten en omstandigheden;
- Mensenhandel, uitbuiting, illegale arbeid en illegale prostitutie, zedendelicten;
- Illegaal gokken;
- Wapenbezit/handel in wapens;
- Frauduleuze feiten en omstandigheden;
- Overtredingen van helingverboden;
- Valsheid in geschrifte, zowel kennelijk gepleegd in de uitoefening van een bedrijf dan wel ter verkrijging van een vergunning;
- Ordeverstoringen waarbij de te beoordelen persoon betrokken was;
- Gepleegde strafbare feiten bij de uitoefening van het bedrijf.

Voor al deze categorieën van gedragingen geldt dat ze relevant zijn voor de exploitatie van een bedrijf omdat ze de veiligheid van bezoekers en omwonenden, de openbare orde in en buiten een bedrijf en het woon- en leefklimaat in de omgeving van het bedrijf of het terrein kunnen raken. Van personen die betrokken zijn geweest bij deze gedragingen moet worden gevreesd dat ze niet op verantwoorde wijze leiding kunnen geven aan of een bedrijf of organisatie kunnen beheren.

Naast de hiervoor genoemde gedragingen kunnen ook andere gedragingen die relevant zijn voor een exploitatie van een bedrijf waarvoor deze weigeringsgrond van toepassing is, worden betrokken. Deze gedragingen worden alleen 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.

#### **5. 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 dagvaarding of sepot, kunnen de gedragingen meegewogen worden. 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 gedragingen 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.

#### **6. Tijdsverloop gedragingen**

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 intrekkinggrond op.

Indien binnen deze periode van vijf jaar sprake is van relevante gedragingen dan kunnen ook gedragingen die zich hebben voorgedaan buiten de vijf jaar periode worden betrokken bij de beoordeling van het levensgedrag. Deze oudere gedragingen kunnen dan een duiding geven dan wel blijf geven van een patroon van gedragingen gedurende een langere periode. Indien er sprake is van een dergelijk patroon kunnen ook andere gedragingen dan de hiervoor genoemde categorieën duiding geven en een patroon ondersteunen. 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,

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 toegekommen aan een weging van eventueel oudere gedragingen.

## 7. Weging gedragingen

In het algemeen zal één gedraging, zoals bedoeld onder paragraaf 4, 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[2].

## 8. Inwerkingtreding en citeertitel

- Deze regeling treedt in werking op de dag na bekendmaking.
- Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels beoordeling slecht levensgedrag gemeente Lelystad 2023.

Aldus vastgesteld in de vergadering van burgemeester en wethouders van Lelystad gehouden op 5 december 2023,

de secretaris, de burgemeester,

[1] (ECLI:NL:RVS:2022:1493)

[2] zie ook ABRvS, 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3182.