



IJZERMAN

# BIBOB EN SLECHT LEVENSGEDRAG

05 MEI 2025 | JURISPRUDENTIE, EIGEN ONDERZOEK, ERNSTIG GEVAAR

KIRSTEN FLOREN

Zij die zich bezighouden met de toetsing van Alcoholwet- en exploitatievergunningen, kunnen geconfronteerd worden met de vraag wat de verhouding is tussen de Bibob-weigeringsgronden en de weigering vanwege slecht levensgedrag. Moet eerst worden gekeken of een vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken op grond van slecht levensgedrag voordat een Bibob-onderzoek kan worden opgestart? En mag Bibob-informatie worden gebruikt voor de onderbouwing van slecht levensgedrag? In dit artikel gaan wij in op deze vragen. Voordat wij dit doen, besteden wij aandacht aan enkele overeenkomsten en verschillen tussen de Bibob- en de levensgedragbeoordeling.

## **BIBOB EN SLECHT LEVENSGEDRAG: OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN**

Op grond van de Wet Bibob kunnen vergunningen worden geweigerd of ingetrokken indien ernstig gevaar bestaat dat deze mede worden gebruikt om crimineel voordeel te benutten (de a-grond) of om strafbare feiten te plegen (de b-grond).[1] De Wet Bibob heeft als doel te voorkomen dat de overheid ongewild criminaliteit faciliteert.[2]

Bepaalde vergunningen die onder het bereik van de Wet Bibob vallen, kunnen ook worden geweigerd of ingetrokken op grond van slecht levensgedrag van een exploitant, leidinggevende of beheerder van een onderneming. Het doel van de beoordeling van het levensgedrag is het beschermen van de openbare orde, veiligheid en het woon- en leefklimaat rondom de onderneming.[3]

Tussen deze weigerings- en intrekingsgronden bestaat een zekere mate van overlap. Evengoed bestaan ook belangrijke verschillen. Op enkele van deze verschillen zullen wij hieronder ingaan.

## **1. Toepassingsbereik**

De beoordeling van het levensgedrag is met name relevant voor Alcoholwet- en exploitatievergunningen. In de Alcoholwet is bepaald dat een Alcoholwetvergunning wordt geweigerd of ingetrokken als een leidinggevende in enig opzicht van slecht levensgedrag is.[4] Daarnaast hebben veel gemeenten in hun APV opgenomen dat ook exploitatievergunningen kunnen worden geweigerd of ingetrokken in geval van slecht levensgedrag van een exploitant of beheerder.[5] Het toepassingsbereik van de levensgedrag-beoordeling is dus minder breed dan dat van de Wet Bibob, die kan worden toegepast op meer vergunningen en daarnaast op subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten.

## **2. Welke personen kunnen bij de beoordeling worden betrokken?**

Voor een Bibob-onderzoek zijn meer personen relevant dan voor een levensgedrag-beoordeling. Bij een Bibob-onderzoek kunnen, naast strafbare feiten van de betrokkene (de vergunningaanvrager/houder), ook strafbare feiten worden betrokken die zijn gepleegd door een bestuurder, aandeelhouder, vermogensverschaffer of persoon die in een zakelijk samenwerkingsverband staat tot de betrokkene.[6]

Bij een levensgedrag-beoordeling wordt doorgaans (enkel) gekeken naar het levensgedrag van de exploitant, leidinggevende en/of beheerder van de onderneming. Daarmee bestaat overlap met de Bibob-beoordeling: deze personen zijn immers ook van belang voor het Bibob-onderzoek. Exploitanten in de levensgedrag-beoordeling zijn namelijk in de regel betrokkene, leidinggevende en/of zeggenschaphebbende in de zin van de Wet Bibob. Personen die als beheerder of leidinggevende op de (Alcoholwet)vergunning zijn vermeld of op het aanvraagformulier als zodanig zijn opgegeven, staan bij de Bibob-beoordeling een zakelijk samenwerkingsverband tot de betrokkene.[7]

Voor de levensgedrag-beoordeling is normaliter op voorhand duidelijk wie als exploitant, leidinggevende en/of beheerder kwalificeren en daarmee onderzocht mogen worden. Bij de Bibob-beoordeling is vaak onderzoek nodig om alle relevante Bibob-relaties in beeld te krijgen. Met behulp van het Bibob-vragenformulier kunnen bijvoorbeeld (rechts)personen worden achterhaald die vermogen verschaffen of in een zakelijk samenwerkingsverband staan.

### **3. Welke strafbare feiten kunnen bij de beoordeling worden betrokken?**

In het kader van een Bibob-onderzoek kunnen bij de a-grond, het risico dat een vergunning wordt gebruikt om met gepleegde strafbare feiten behaalde financiële voordelen te benutten, strafbare feiten worden betrokken waarmee voordeel is behaald.

[8] Bij het bepalen van het gevaar op de b-grond, het risico dat een vergunning wordt gebruikt om strafbare feiten te plegen, kunnen strafbare feiten worden betrokken die samenhangen met de vergunningactiviteiten.[9]

Bij de toetsing van het levensgedrag kunnen feiten en omstandigheden worden betrokken die relevant zijn voor de vraag of de onderneming kan worden geëxploiteerd op een wijze die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Het gaat hierbij om gedragingen die niet passen bij de verantwoordelijkheid die op een leidinggevende of beheerder van een onderneming rust.

[10] In de regel betreft dit strafbare dan wel bestuurlijk beboetbare feiten.

Het relevantiecriteria bij de beoordeling van het levensgedrag vertoont gelijkenis met het samenhangcriterium van de Wet Bibob. In de rechtspraak lijkt het relevantiecriteria echter breder uit te vallen, waardoor meer strafbare feiten bij de beoordeling kunnen worden betrokken. Bij horecaverunningen kunnen bijvoorbeeld snelheidsovertredingen in principe niet bij de Bibob-beoordeling worden betrokken vanwege het ontbreken van samenhang. Dergelijke overtredingen kunnen echter wel ten grondslag worden gelegd aan de conclusie dat sprake is van slecht levensgedrag, omdat deze relevant worden geacht voor het op verantwoorde wijze uitoefenen van een onderneming.[11]

## **VERHOUDING BIBOB EN LEVENSGEDRAG**

Bibob en slecht levensgedrag zijn dus verschillende regelingen met een verschillend beoordelingskader. Een positieve uitkomst van de levensgedrag-toets betekent dan ook niet dat de uitkomst van de Bibob-toets ook positief zal zijn. Ondanks dat de exploitant en leidinggevenden/beheerders op de vergunning van goed levensgedrag zijn, kan bijvoorbeeld sprake zijn van een ernstig gevaar dat de vergunning wordt gebruikt om crimineel vermogen te benutten (de a-grond) vanwege strafbare feiten van een vermogensverschaffer.

Andersom betekent een positieve Bibob-toets niet dat een vergunning niet kan worden geweigerd of ingetrokken vanwege slecht levensgedrag. Ook indien een Bibob-onderzoek leidt tot de conclusie dat geen gevaar is gebleken of dat een mindere mate van gevaar bestaat, is een weigering of intrekking op grond van slecht levensgedrag onder omstandigheden mogelijk. Als een exploitant bijvoorbeeld verkeersovertredingen heeft begaan, heeft gereden onder invloed, de sluitingstijd heeft overtreden en ten aanzien van de onderneming meldingen van geluidsoverlast zijn gedaan, zal vermoedelijk niet snel geconcludeerd worden dat een ernstig gevaar bestaat,<sup>[12]</sup> terwijl de gedragingen in samenhang bezien wel tot de conclusie kunnen leiden dat de exploitant van slecht levensgedrag is.

Uiteraard kan tegelijkertijd sprake zijn van een Bibob-grond en slecht levensgedrag.<sup>[13]</sup> Ingeval een leidinggevende recent meerdere keren is veroordeeld voor geweldsdelicten en verboden wapenbezit kan bijvoorbeeld zowel sprake zijn van een ernstig gevaar op de b-grond als van slecht levensgedrag. Een vergunning kan dan gelijktijdig op beide gronden worden geweigerd of ingetrokken.

## **Eerst Bibob en dan levensgedrag of tegelijkertijd?**

De Wet Bibob wordt beschouwd als ultimum remedium. In de memorie van toelichting is opgenomen dat als een vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken met een instrument dat een minder grote privacyinbreuk maakt dan de Wet Bibob, daar in principe voor moet worden gekozen.<sup>[14]</sup> Als een Alcoholwetvergunning bijvoorbeeld moet worden geweigerd omdat de exploitant jonger is dan eenentwintig, dan is een Bibob-onderzoek niet nodig.<sup>[15]</sup> Hetzelfde geldt bijvoorbeeld indien exploitatie in strijd is met het omgevingsplan en een exploitatievergunning om die reden moet worden geweigerd.<sup>[16]</sup>

Op de ultimum remedium-gedachte bestaat volgens de memorie van toelichting echter een uitzondering indien indicaties bestaan dat een Bibob-grond van toepassing is.<sup>[17]</sup> In geval van slecht levensgedrag zullen deze indicaties vaak bestaan. Ondanks dat een Bibob-onderzoek wellicht achterwege kan blijven als voorafgaand daaraan al overduidelijk sprake is van slecht levensgedrag, achten wij het uitvoeren van een Bibob-onderzoek gelet op de memorie van toelichting in die gevallen wel mogelijk en soms ook wenstelijk.

## **Mag Bibob-informatie worden gebruikt voor de onderbouwing van slecht levensgedrag?**

Informatie die wordt verkregen op grond van de Wet Bibob mag worden gebruikt voor een andere weigerings- of intrekingsgrond dan Bibob.<sup>[18]</sup> Zowel eigen

onderzoeksbevindingen als een LBB-advies mogen dus worden gebruikt voor de onderbouwing van slecht levensgedrag.[19] Het kan bovendien voorkomen dat pas gedurende het Bibob-onderzoek blijkt dat een persoon ook van slecht levensgedrag is. [20] Als (vermoedelijk) een strafbaar feit is gepleegd ter verkrijging of behoud van de vergunning, bijvoorbeeld valsheid in geschrifte op het Bibob-vragenformulier, dan kan dat ook bijdragen aan de motivering van slecht levensgedrag.[21]

## **AFSLUITING**

De Bibob- en de levensgedrag-toets zijn twee naast elkaar bestaande instrumenten. Beide hebben een eigen beoordelingskader. Tussen de personen en strafbare feiten die bij de beoordelingen kunnen worden betrokken, bestaat een zekere mate van overlap, maar bestaan ook belangrijke verschillen.

Bij Alcoholwetvergunningen en exploitatievergunningen kan zowel een levensgedrag-toets als een Bibob-toets worden verricht. Als een Bibob-onderzoek wordt uitgevoerd, dan mag de informatie die in het kader van dat onderzoek wordt verkregen ook worden gebruikt voor de motivering van slecht levensgedrag. Vergunningen kunnen tegelijkertijd op grond van de Wet Bibob als op grond van slecht levensgedrag worden geweigerd of ingetrokken.

## **AANMELDEN VOOR DE NIEUWSBRIEF?**

Meld u zich dan onderaan de [homepagina](#) aan

## **VOETNOTEN**

[1] Artikel 3, eerste lid van de Wet Bibob.

[2] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 6.

[3] ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493, r.o. 3.2.

[4] Artikel 27, eerste lid, aanhef en onder a. in samenhang met artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b. van de Alcoholwet (weigering) en artikel 31, eerste lid, aanhef en onder b. in samenhang met artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b. van de Alcoholwet (intrekking).

[5] Zie bijvoorbeeld artikel 2.28, vierde lid, aanhef en onder b. in samenhang met vijfde lid, aanhef en onder c. van de APV Rotterdam en artikel 2.28, vijfde lid, aanhef en onder b. van de APV Den Haag.

[6] Artikel 3, vierde lid van de Wet Bibob.

[7] ABRvS 7 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN0469, r.o. 2.3.3. Een leidinggevende op een (Alcoholwet)vergunning is dus niet hetzelfde als een leidinggevende in de zin van de Wet Bibob.

[8] Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a. van de Wet Bibob.



[9] Artikel 3, derde lid, aanhef en onder a. van de Wet Bibob.

[10] ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493, r.o. 3.2.

[11] Zie bijvoorbeeld ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1385, r.o. 5. In deze zaak betrof het onder andere snelheidsovertredingen, oneigenlijk gebruik van de vluchtstrook en rijden terwijl het rijbewijs was ingevorderd.

[12] Dit betekent echter niet dat deze strafbare feiten niet kunnen samenhangen met een vergunning(aanvraag).

[13] Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Holland 12 januari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:340 en Rb. Amsterdam 19 december 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9963.

[14] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 22.

[15] Artikel 27, eerste lid, aanhef en onder a. in samenhang met artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a. van de Alcoholwet.

[16] Zie bijvoorbeeld artikel 2.28, vijfde lid, aanhef en onder a. van de APV Rotterdam en artikel 2:28, vijfde lid, aanhef en onder a. van de APV Den Haag.

[17] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 22.

[18] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 77.

[19] Zie bijvoorbeeld ook Rb. Almelo 3 juni 2009, ECLI:NL:RBALM:2009:BI8218, r.o. 3.10.

[20] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 22.

[21] ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:392, r.o. 6.1 en 6.2.