

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent het levensgedrag en de wijze van bedrijfsvoering op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 (Beleidsregel levensgedrag en wijze van bedrijfsvoering)

De burgemeester van Amsterdam,

gelet op artikel 2.47, 3.11, 3.24, 3.29, 3.36, 3.42, 3.44, 3.48, 3.52, 3.57, 3.61, 3.66 en 3.67 APV,

Overwegende:

dat de burgemeester bevoegd is te beslissen op aanvragen voor een exploitatievergunning voor (alcoholvrije) horecabedrijven, prostitutiebedrijven, escortbedrijven, seksinrichtingen, speelgelegenheden, bedrijven in een aangewezen gebied, straat of gebouw en vergunningplichtige vechtsportwedstrijden- of gala's.

Brengt ter algemene kennis dat zij op 6 april 2021 heeft besloten:

- I. Dat bij het gebruikmaken van de hierboven bedoelde bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt van de Beleidsregels levensgedrag en wijze van bedrijfsvoering.
- II. Te bepalen, dat dit besluit zal worden bekendgemaakt in afdeling 3B van het Gemeentebblad en op de dag na publicatie in werking treedt.
- III. Te bepalen dat dit besluit wordt aangehaald als:

Besluit Beleidsregel levensgedrag en wijze van bedrijfsvoering

Beleidsregel levensgedrag en wijze van bedrijfsvoering

Afkortingenlijst

APV	Algemene Plaatselijke Verordening Amsterdam 2008
ATW	Arbeidstijdenwet
Besluit	Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999
BVH	Basisvoorziening Handhaving
DHW	Drank- en Horecawet 1999
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wml	Wet minimumloon

Inleiding

Deze beleidsnotitie beschrijft de invulling die de burgemeester geeft aan de begrippen 'levensgedrag' en 'de wijze van bedrijfsvoering' zoals opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening Amsterdam 2008 (hierna: APV).

Exploitanten en leidinggevenden van alcohol schenkende horecabedrijven en slijterijen mogen op grond van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW) in geen enkel opzicht van slecht levensgedrag zijn.¹ Op grond van de APV geldt hetzelfde voor exploitanten en leidinggevenden van:

¹) Artikel 8 lid 1 onder b DHW.

- alcoholvrije horecabedrijven²
- prostitutiebedrijven³
- escortbedrijven Bevoegdhedenregister als bedoeld in artikel 4 van het Algemeen bevoegdhedenbesluit HHSK 2013.⁴
- seksinrichtingen⁵
- speelgelegenheden⁶
- bedrijven in een aangewezen gebied, straat of gebouw⁷
- vergunningplichtige vechtsportwedstrijden- of gala's⁸

Exploitanten en leidinggevenden van bovengenoemde bedrijven hebben een bijzondere verantwoordelijkheid. Het exploiteren van dergelijke bedrijven, of beter gezegd, het niet verantwoord exploiteren ervan, kan tot een verstoring van de openbare orde leiden of het omliggende woon- en leefklimaat nadelig beïnvloeden. De levensgedragtoets 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. Slecht levensgedrag is een grond om de vergunning te weigeren of in te trekken of om een aspirant leidinggevende niet bij te schrijven op de vergunning.

Volgens de Afdeling is de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het begrip 'levensgedrag' niet in strijd met de Dienstenrichtlijn (artikel 10 van Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt).⁹ Ondanks dat de APV-bepalingen betreffende levensgedrag de toets aan de Dienstenrichtlijn kunnen doorstaan, beoogt deze beleidsnotitie meer duidelijkheid te geven over de term slecht levensgedrag uit de DHW en de APV.

Net als bij slecht levensgedrag kan de wijze van bedrijfsvoering door de exploitant of leidinggevende van bovengenoemde bedrijven uit de APV een grond zijn om de vergunning te weigeren of in te trekken.

¹⁰ 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 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 strafbare feiten, maar bijvoorbeeld ook liegen over feiten die relevant zijn voor de beoordeling van de bedrijfsvoering en het levensgedrag is relevant voor de beoordeling.

De beoordelingen die worden gemaakt in het kader van het criterium levensgedrag en bedrijfsvoering vinden plaats aan de hand van diverse informatiebronnen. De beoordelingen zijn onder andere afhankelijk van het type zaak en de omgeving van de zaak. Dit betekent dat een feitencomplex in het ene geval tot een weigering wegens slecht levensgedrag leidt, en in het andere geval niet. In de verschillende vergunningstelsels kunnen accenten verschillen.

Het doel van deze beleidsnotitie is om meer inzicht te geven in de wijze waarop de levensgedragtoets en de beoordeling van de bedrijfsvoering plaatsvindt. Omdat het bij het beoordelen van het levensgedrag en de bedrijfsvoering gaat om maatwerk, kan rekening worden gehouden met het betrekken van andere

2) Artikel 3.11 lid 3 onder e APV.

3) Artikel 3.29 lid 1 onder b APV.

4) Artikel 3.42 jo. 3.29 lid 1 onder b APV.

5) Artikel 3.48 APV.

6) Artikel 3.57 APV.

7) Artikel 3.66 APV.

8) Artikel 2.47 lid 3 APV.

9) Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2020:689, ECLI:NL:RVS:2020:690, ECLI:NL:RVS:2020:2168, ECLI:NL:RVS:2020:2169 en ECLI:NL:RVS:2020:2174.

10) Artikel 3.11 lid 3 onder d APV, artikel 3.24 APV, artikel 3.36 APV, artikel 3.44 APV, artikel 3.52 APV, artikel 3.61 APV en artikel 3.67 lid 4 onder c APV.

feiten en omstandigheden die niet specifiek zijn benoemd in deze beleidsregel, maar die wel relevant kunnen zijn voor de belangen die de DHW en APV beogen te behartigen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat een niet-limitatieve opsomming van bronnen die worden gebruikt voor de levensgedragtoets en het toetsen van de wijze van de bedrijfsvoering. In hoofdstuk 2 staat de levensgedragtoets beschreven en hoofdstuk 3 beschrijft hoe de wijze van bedrijfsvoering wordt getoetst.

1. Relevante gegevens

Om het levensgedrag en de bedrijfsvoering te toetsen worden diverse gegevens, in samenhang, gewogen. Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van de belangrijkste informatiebronnen:

- Informatie van de politie
- Het Justitieel Documentatie Systeem
- Handhavingsgegevens en overige gegevens waarover de gemeente beschikt
- Informatie van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW)¹¹
- Informatie van de Belastingdienst
- Informatie van de Douane
- Informatie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Informatie uit het Centraal Insolventieregister¹²
- Informatie uit een Bibob-toets¹³
- Informatie uit openbare bronnen¹⁴

Bij de levensgedragtoets worden altijd de politie en/of het Justitieel Documentatie Systeem geraadpleegd. Andere informatiebronnen, met uitzondering van eigen handhavings-gegevens, worden niet standaard geraadpleegd voor het beoordelen van het levensgedrag en de wijze van bedrijfsvoering. Indien noodzakelijk voor de beoordeling kan via het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) informatie worden uitgewisseld met de Inspectie SZW, de Belastingdienst, de Douane en de IND.

2. Beoordeling levensgedrag

Exploitanten en leidinggevendenden 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 leidinggevendenden 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 leidinggevendenden 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 onderneming, is niet concreet te benoemen. Vanwege de diversiteit in (strafbare) feiten die hierbij een rol kunnen spelen, zijn hier geen standaard criteria voor op te stellen. In sommige gevallen is één gedraging voldoende om niet-onbesproken 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 het oordeel dat sprake is van slecht levensgedrag. Of er sprake is van slecht levensgedrag dat moet leiden tot het weigeren of intrekken van de vergunning wordt daarom per individueel geval bepaald.

¹¹ De Inspectie SZW en gemeente Amsterdam hebben een leveringsovereenkomst voor gegevens over boetes die zijn opgelegd wegens overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Wet minimumloon (Wml) en de Arbeidstijdenwet (ATW).

¹² Het Centraal Insolventieregister is een openbaar register van de rechtbank. In het register staan gegevens van faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen natuurlijke personen.

¹³ Bij de aanvraag van vergunningen en subsidies en bij vastgoedtransacties met de gemeente kan de gemeente een Bibob-onderzoek doen. Met dit integriteitsonderzoek op grond van de Wet Bibob wil de gemeente voorkomen dat ze criminele activiteiten faciliteert.

¹⁴ Bijvoorbeeld informatie van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

De toetsing vindt plaats bij de vergunningaanvraag, bij een bijschrijving van de exploitant of leidinggevende en bij een verleningsaanvraag. Ook gedurende de looptijd van een vergunning kan er aanleiding zijn om het levensgedrag opnieuw te beoordelen, bijvoorbeeld als sprake is van nieuwe (strafbare) feiten of omstandigheden, naar aanleiding van signalen over de onderneming of naar aanleiding van signalen over een andere onderneming van dezelfde exploitant.

Voor een beter begrip hoe de toetsing wordt uitgevoerd, wordt hierna een aantal richtlijnen en uitgangspunten geformuleerd. Paragraaf 1 beschrijft de levensgedragtoets voor alcoholvrije horecabedrijven en paragraaf 2 beschrijft de toets uit de DHW.

Paragraaf 3 beschrijft de levensgedragtoets in het kader van de overige exploitatievormen uit de APV.

2.1. Alcoholvrij horecabedrijf

Bij de levensgedragtoets zijn met name strafrechtelijke gegevens relevant, maar ook andere feiten en omstandigheden die iets zeggen over het gedrag van betrokkenen kunnen relevant zijn. Elke beoordeling is maatwerk; alle feiten en omstandigheden worden in samenhang en in relatie met de vergunning gewogen. Er zijn geen beperkingen opgelegd ten aanzien van feiten of omstandigheden die mogen worden betrokken. De beoordeling is afhankelijk van verschillende factoren, zoals het aantal relevante feiten, een patroon van deze feiten, wanneer de feiten zijn gepleegd, het type feiten, een combinatie van feiten, de omstandigheden rondom het feit, de hoogte van de strafmaat, of goed wordt meegewerkt aan toezicht en de houding daarbij van exploitanten en leidinggevendenden.

Alleen het levensgedrag dat relevant is voor de beoordeling of de aanwezigheid van het bedrijf het woon- en leefklimaat, de openbare orde of de veiligheid nadelig beïnvloedt, wordt meegenomen in de beoordeling. Levensgedrag waarvan geen weerslag te verwachten is op het woon- en leefklimaat, de openbare orde of de veiligheid, kan geen grond zijn voor weigering of intrekking van een vergunning.

2.1.1. Algemene uitgangspunten

- Bij de beoordeling van het levensgedrag kunnen feiten en omstandigheden worden meegewogen die niet zijn gerelateerd aan de exploitatie van een inrichting.¹⁵
- 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 inrichting en/of de openbare orde of veiligheid hebben voorgedaan.¹⁶
- Een strafrechtelijke veroordeling is niet vereist.¹⁷ Ook constatering die zijn verwoord in bijvoorbeeld processen-verbaal of BVH-mutaties van de politie of rapportages van toezichthouders wegen mee in de beoordeling.
- Naast strafrechtelijke veroordelingen wegen ook transacties¹⁸ en strafbeschikkingen mee.¹⁹
- Zaken waarin het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk is verklaard kunnen worden meegewogen.²⁰
- De beoordeling van de vraag of iemand van slecht levensgedrag is, beperkt zich niet tot dezelfde feiten en gedragingen die bij de toetsing van Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG) in ogenschouw worden genomen. Een VOG vormt een aanknopingspunt voor de veronderstelling dat een aanvrager over de vereiste eigenschappen en kwaliteiten beschikt, echter neemt dit niet weg dat het bestuursorgaan op grond van de DHW en de APV een zelfstandige bevoegdheid heeft in de beoordeling van het levensgedrag.
- Zaken die zijn geseponeerd, met uitzondering van een sepot wegens onvoldoende bewijs, worden meegewogen in de beoordeling van het levensgedrag.²¹
- Feiten die zijn geseponeerd wegens onvoldoende bewijs of waarop vrijspraak is gevolgd worden in beginsel niet meegewogen.
- Informatie uit de betreffende zaak over het gedrag van betrokkene kan echter wel worden meegenomen in de beoordeling. Een exploitant kan bijvoorbeeld zijn vrijgesproken voor een geweldsdelict, maar het feitencomplex kan informatie bevatten over de houding en het gedrag van de exploitant dat relevant is voor de toets aan het woon- en leefklimaat. Het geweldsdelict zal niet worden meegenomen in de beoordeling, maar relevante informatie over de houding en het gedrag

¹⁵ ECLI:NL:RVS:2012:BX5952; ECLI:NL:RVS:2018:2456

¹⁶ ECLI:NL:RVS:2011:BP2763.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2008:BG4744.

¹⁸ ECLI:NL:RVS:2020:2169.

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2014:4724.

²⁰ ECLI:NL:RBROT:2017:5502.

²¹ Aanwijzing gebruik sepotgronden (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0035469/2014-09-01#Bijlage1>).

van de exploitant wel. Een dergelijk feitencomplex zal op zichzelf staand geen weigeringsgrond opleveren.

2.1.2. Beoordelingsaspecten

Bij de beoordeling worden de onderstaande punten in ogenschouw genomen:

- **Wat voor type zaak betreft het?**
Een lunchroom, shishalounge en coffeeshop zijn verschillend van karakter/aard en trekken overwegend een ander publiek aan. Ze brengen daarom verschillende risico's en verantwoordelijkheden voor de exploitant en leidinggevende met zich mee.
- **Is er sprake van een imperatieve weigeringsgrond uit het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999?**
De imperatieve weigeringsgronden uit het Besluit wegen zwaar mee bij de beoordeling van het levensgedrag van exploitanten en leidinggevenden van alcoholvrije zaken.
- **In welke periode zijn de feiten gepleegd?**
In beginsel worden slechts feiten die zich hebben voorgedaan in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het besluit meegenomen in de beoordeling. Uitgezonderd informatie van de Belastingdienst en overige fiscale feiten; daarbij wordt gekeken naar de aard en de omvang van de informatie en of sprake is van een patroon om te beoordelen of dit relevant is voor de levensgedragtoets.

Hebben er de afgelopen vijf jaar geen feiten voorgedaan die relevant zijn voor de levensgedragtoets, dan zal de vergunning in beginsel niet worden geweigerd of ingetrokken op grond van slecht levensgedrag.

Bij de berekening van de periode van vijf jaar gelden de volgende uitgangspunten:

- 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.²²
 - De datum van het primaire besluit over het levensgedrag op de aanvraag van de exploitatievergunning, de tussentijdse bijschrijving van een exploitant en/of leidinggevende of intrekking van de exploitatievergunning is de peildatum voor vaststellen van de periode van vijf jaar.
 - Indien er sprake is van een patroon of een hoge frequentie van (soortgelijke) feiten, kunnen ook gedragingen en/of veroordelingen die langer dan vijf jaar voorafgaand aan het besluit hebben plaatsgevonden, in de beoordeling worden betrokken.
- **Wat voor type feiten betreft het?**
In bijlage I staat een overzicht van de meest belangrijke feiten die meewegen in de levensgedragtoets. Bij het beoordelen van het type feiten wordt gekeken naar de ernst van het feit en de belangen die de strafbaarstelling/handhaving van het feit beoogt te beschermen.
Bij de levensgedragtoets gaat het om gedragingen die naar hun aard en ernst de vrees rechtvaardigen dat de aanwezigheid van de exploitant/leidinggevende als verantwoordelijke voor de exploitatie het woon- en leefklimaat in de omgeving van het bedrijf, de openbare orde of de veiligheid nadelig beïnvloed. Ook wordt rekening gehouden met gedragingen die op zichzelf niet reeds als ernstig in vorenbedoelde zin kunnen worden beschouwd, maar die in samenhang met andere gedragingen een bepaald gedragspatroon opleveren dat de betrokkene de voor hem geldende regels net naleeft, zodat ook dan de vrees voor de kwaliteit van het woon- en leefklimaat, de openbare orde en de veiligheid.²³
 - **Zijn de feiten aan de zaak te relateren?**
Het is niet vereist dat de feiten aan een horeca inrichting te relateren zijn. Als dit wel het geval is, kan dit zwaar meewegen. Denk bijvoorbeeld gedacht aan een leidinggevende die tijdens de uitoefening van zijn functie betrokken is geraakt bij geweldsincidenten of een leidinggevende die onder invloed van middelen verkeerd tijdens de uitoefening van zijn functie.
 - **Opgelegde straf**
Is er een straf of een maatregel opgelegd en hoe hoog is deze straf of maatregel?

²² De exploitant en/of leidinggevende was in deze periode beperkt in de bewegingsvrijheid en niet (geheel) vrij om zelfstandig te handelen en het levensgedrag kan over deze periode niet volledig worden getoetst.

²³ ECLI:NL:RVS:2020:2169.

Ook transacties en beschikkingen tellen mee. Het is niet vereist dat er een straf is opgelegd om een feit mee te kunnen nemen in de beoordeling van het levensgedrag.

- **Leeftijd op pleegdatum en huidige leeftijd van betrokkene**

Ook (strafbare) feiten gepleegd als minderjarige worden bij de beoordeling betrokken.²⁴ Bij de beoordeling speelt de leeftijd waarop het feit is gepleegd, de ernst van het feit en de ontwikkeling op latere leeftijd een rol.

- **Openbare orde sluiting op last van de burgemeester**

Is de exploitant of leidinggevende verwijtbaar en/of nalatig betrokken geweest bij een pand dat op last van de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet, artikel 174a Gemeentewet, artikel 2.10 APV of artikel 3.37 APV is gesloten?

2.2. Alcohol schenkend horecabedrijf en slijtersbedrijf

Op grond van artikel 8 lid 1 onder b DHW mag een exploitant of leidinggevende van een alkoholschenkend horecabedrijf of slijtersbedrijf niet van slecht levensgedrag zijn. Net als bij de levensgedragtoets uit artikel 3.11 lid 3 APV heeft de burgemeester een ruim beoordelingskader, er gelden geen beperkingen aan de feiten omstandigheden die daarbij mogen worden betrokken.

Voor het toetsen van het levensgedrag op grond van de DHW gelden de uitgangspunten uit de inleiding van dit hoofdstuk en paragraaf 2.1. Exploitanten en leidinggevendenden hebben een voorbeeldfunctie en zijn verantwoordelijk voor hun bezoekers. Zij dienen hun verantwoordelijkheid naar de bezoekers te tonen en bijvoorbeeld, indien dit noodzakelijk is, hen ervan te weerhouden bepaalde middelen in te nemen. Alcohol-gerelateerde (strafbare) feiten zijn daarom relevant voor de levensgedragtoets uit de DHW. Bij alkoholschenkende horecabedrijven en slijtersbedrijven wegen overtredingen als rijden onder invloed van alcohol en openbaar dronkenschap in beginsel zwaar mee in de beoordeling.

2.2.1. Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999

Naast de vrije beoordelingsruimte zijn er ook imperatieve weigeringsgronden; op grond van artikel 8 lid 2 DHW moeten exploitanten en leidinggevendenden voldoen aan de eisen zoals gesteld in het Besluit. Heeft de aanvrager zich schuldig gemaakt aan de in het Besluit omschreven feiten dan komt de aanvrager niet in aanmerking voor een drank- en horecaverunning of wordt de verleende vergunning ingetrokken.

2.3. De levensgedragtoets bij andere exploitatievormen

Behalve voor horecabedrijven kent de APV nog meer exploitaties waarbij het levensgedrag een criterium is voor vergunningverlening. Het betreft de volgende exploitaties:

- art. 3.29 APV ten aanzien van prostitutiebedrijven;
- art. 3.48 APV ten aanzien van seksinrichtingen;
- art. 3.42 jo. 3.29 lid 1 onder b APV ten aanzien van escortbedrijven;
- art. 3.57 APV ten aanzien van speelgelegenheden;
- art. 3.66 APV ten aanzien van bedrijven in een aangewezen gebied, straat of gebouw;
- art. 2.47 lid 3 APV ten aanzien van vergunning plichtige vechtsportwedstrijden- of gala's.

Hierbij gelden dezelfde uitgangspunten als omschreven in paragraaf 2.1., maar zoals ook in paragraaf 2.2. omschreven, kunnen accenten in de beoordeling verschillen. De aard van de zaak is relevant voor het wegen van (strafbare) feiten. Zo zijn bijvoorbeeld bij speelgelegenheden feiten rondom illegaal gokken extra relevant.

2.3.1. Prostitutie- en escortbedrijven

Bij de levensgedragtoets voor prostitutiebedrijven en escortbedrijven speelt bij de beoordeling tevens de vraag of er voldoende vertrouwen is dat de exploitant en/of leidinggevende geen (mogelijke) slachtoffers van misdaden laat werken. Exploitanten en leidinggevendenden zijn verantwoordelijk voor het laten werken van zelfredzame sekswerkers en het zorgen voor de veiligheid van de sekswerkers. Zij dienen voldoende toezicht te houden op de branche (wie hangen er rond de sekswerkers (niet zijnde klanten)) en dienen misstanden, mensenhandel en uitbuiting te signaleren en direct te melden bij de politie.

Bij de beoordeling wordt gekeken naar persoonlijke omstandigheden en de achtergrond van betrokkene om te bepalen of het levensgedrag een risico vormt. Schuldenproblematiek en betrokkenheid bij huiselijk

²⁴ ECLI:NL:RVS:2018:4277.

geweld zijn voorbeelden van omstandigheden die iets kunnen zeggen over het referentiekader van betrokkene.

2.3.2. Bedrijven in een aangewezen gebied, straat of gebouw

Bij de levensgedragtoets uit artikel 3.66 APV is de reden voor de vergunningplicht een indicatie voor de feiten die extra relevant zijn bij het beoordelen van het levensgedrag. Dit betekent dat de beoordelingen per bedrijf c.q. branche kunnen verschillen.

Op 2 september 2019 zijn spyshops aangewezen als vergunningsplichtig.²⁵ Deze branche is door verschillende aspecten kwetsbaar voor criminele invloeden, te weten: het aanbod van essentiële diensten en goederen, de aanwezigheid van criminele bezoekers en (daarmee samenhangende) openbare orde risico's. Vanwege de kwetsbaarheid van de branche wordt van exploitanten en leidinggevenden een bijzondere verantwoordelijkheid geëist die niet verenigbaar is met slecht levensgedrag. Exploitanten en leidinggevenden dienen daarom mee te werken aan controles van toezichthouders en te voorkomen dat ze crimineel gedrag faciliteren.

3. De wijze van bedrijfsvoering

De wijze van bedrijfsvoering door de exploitant of leidinggevende is, net als slecht levensgedrag, een grond om een 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 horecagelegenheden, seksinrichtingen, speelgelegenheden en vergunningplichtige vechtsportwedstrijden- of gala's wordt de bedrijfsvoering, net als bij het levensgedrag, getoetst tegen de achtergrond van het woon- en leefklimaat, de openbare orde en veiligheid.²⁶ De bedrijfsvoering van bedrijven in een aangewezen gebied, straat of gebouw worden tevens getoetst in het kader van ondermijning.²⁷

Voor prostitutie- en escortbedrijven geldt dat bij de vergunningaanvraag een bedrijfsplan wordt overlegd, waarin het bedrijfsbeleid wordt beschreven ten aanzien van de hygiëne, de gezondheid, het zelfbeschikingsrecht, de zelfredzaamheid, de veiligheid en de arbeidsomstandigheden van de in het bedrijf werkzame prostituees, alsmede de veiligheid en de gezondheid van klanten. De APV schrijft voor wat er in ieder geval in het bedrijfsplan dient te staan ten aanzien van deze onderwerpen²⁸ en welke eisen er aan de exploitant en leidinggevende worden gesteld.²⁹ De wijze van bedrijfsvoering wordt aan het bedrijfsplan en deze eisen getoetst.

Bij het beoordelen van de bedrijfsvoering wordt in ieder geval gekeken naar feiten zoals genoemd in de handhavingsstrategieën³⁰ en maatregelen die op grond daarvan zijn opgelegd. Daarnaast wordt gekeken naar andersoortige aspecten zoals het bedrijfsplan, administratieve verplichtingen, andere overtredingen van de APV, Opiumwet, belastingwetgeving, arbeidswetgeving, milieuwetgeving en kansspelwetgeving. Maar ook factoren die niet direct een overtreding inhouden kunnen meewegen in de beoordeling, zoals bijvoorbeeld 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. Net als bij de levensgedragtoets is elke beoordeling maatwerk en zijn er geen beperkingen opgelegd ten aanzien van feiten of omstandigheden die mogen worden betrokken. Alle feiten en omstandigheden worden in samenhang en in relatie met de vergunning gewogen.

Net als bij de levensgedragtoets geldt dat niet concreet te benoemen valt wanneer er sprake is van 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

25 Aanwijzingsbesluit vergunningsplicht voor spyshops, gemeente Amsterdam.

26 Artikel 3.11 lid 3 onder d APV, artikel 3.49 lid 2 APV, artikel 3.58 lid 2 APV en artikel 2.47 lid 2 onder c jo. artikel 2.43 APV.

27 Artikel 3.67 lid 2 APV.

28 Artikel 3.28 en artikel 3.42 APV.

29 Artikel 3.29 en artikel 3.4 APV.

30 Handhavingsstrategie Horeca en slijterijen, Handhavingsstrategie speelgelegenheden en speelautomaten 2018, Handhavingsstrategie muziekgeluid horeca 2018, Stappenplan Coffeeshops 2004, Handhavingsstrategie locatiegebonden prostitutiebedrijven en seksinrichtingen en de Handhavingsstrategie Escort.

zichzelf staand onvoldoende zijn, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot een weigering of intrekking van de vergunning. Het beoordelen van de wijze van de bedrijfsvoering is dus maatwerk.

Dat er al een maatregel is opgelegd in het kader van een handhavingsstrategie betekent niet dat datzelfde feit geen rol meer kan spelen bij de beoordeling van de bedrijfsvoering. Het toepassen van de handhavingsstrategie is namelijk een directe reactie op overtredingen. Bij het toetsen van de bedrijfsvoering wordt onderzocht of de bedrijfsvoering in zijn geheel voldoende vertrouwen geeft voor de toekomst. Hierbij komen meer aspecten aan de orde dan bij het toepassen van de handhavingsstrategie, zoals andere handhavingszaken die te maken hebben met de exploitatie van de horecazaak, de houding van de exploitant of leidinggevende richting handhavers, inspecteurs en politieambtenaren.

Paragraaf 3.1. beschrijft algemene uitgangspunten die gelden bij het toetsen van de wijze van bedrijfsvoering en paragraaf 3.2. de beoordelingsaspecten.

3.1. Algemene uitgangspunten

- 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.
- Ook het publiek dat op de gelegenheid af komt, 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.
- 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 exploitant en/of leidinggevende kan meewegen bij de beoordeling van de bedrijfsvoering.
- Voor de conclusie dat de wijze van bedrijfsvoering een nadelige invloed heeft op het woon- en leefklimaat en de openbare orde of veiligheid is niet vereist dat zich daadwerkelijk concrete problemen met betrekking tot het woon- en leefklimaat in de omgeving van de inrichting en/of de openbare orde of veiligheid hebben voorgedaan.
- Opgelegde maatregelen en/of sancties zijn niet vereist. Ook gespreksverslagen over zorgen of incidenten in de horecazaak, constatering die zijn verwoord in bijvoorbeeld processen-verbaal of BVH-mutaties van de politie of rapportages van toezichthouders kunnen worden meegenomen in de beoordeling.
- 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.
- De exploitant heeft een onderzoeksplicht om te verifiëren of de bedrijfsvoering in overeenstemming is met de toepasselijke wet en regelgeving.
- In beginsel zal een feit zoals genoemd in de handhavingsstrategieën³¹ en een maatregel die op grond daarvan is opgelegd niet voldoende zijn voor de conclusie dat sprake is van een slechte bedrijfsvoering, voor een overtreding van handhavingsstrategieën bestaan ten slotte de stappenplannen. Een veelvoud aan overtredingen en/of opgelegde stappen of een combinatie van overtredingen en/of opgelegde stappen met andere overtredingen of signalen kan wel tot de conclusie slechte bedrijfsvoering leiden.

3.2. Beoordelingsaspecten

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

³¹ Handhavingsstrategie Horeca en slijterijen, Handhavingsstrategie speelgelegenheden en speelautomaten 2018, Handhavingsstrategie muziekgeluid horeca 2018, Stappenplan Coffeeshops 2004, Handhavingsstrategie locatiegebonden prostitutiebedrijven en seksinrichtingen en de Handhavingsstrategie Escort.

- **Wat is het aandeel van de exploitant en/of leidinggevende in de waargenomen feiten?**
Wat heeft de exploitant en/of leidinggevende wel/niet gedaan dat bijgedragen heeft aan het ontstaan van de waargenomen feiten? Hoe treedt de exploitant en/of leidinggevende op als er problemen zijn of dreigen?
- **Heeft de exploitant en/of leidinggevende preventieve maatregelen getroffen om overlast en incidenten te voorkomen?**
Is er bijvoorbeeld beveiligingspersoneel ingezet of een veiligheidsplan aanwezig? Hoe gaat de exploitant en/of leidinggevende om met eventuele camerabeelden?
- **Hoe vaak komen de incidenten/feiten voor?**

*De burgemeester van Amsterdam voornoemd,
Femke Halsema*

Bijlage 1: Levensgedrag – overzicht meest relevante strafbare feiten en gedragingen

De onderstaande lijst betreft een niet-limitatieve opsomming van feiten en gedragingen die meewegen in de beoordeling van het levensgedrag. Feiten die hier niet zijn beschreven kunnen ook leiden tot de conclusie 'slecht levensgedrag'

Geweldsdelicten en vernieling

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

Alcohol gerelateerde feiten

- Rijden onder invloed van alcohol
- Aanstalten maken rijden onder invloed van alcohol
- Weigeren ademanalyse
- Openbaar dronkenschap / openlijk en/of hinderlijk gebruik van alcohol

Drugs gerelateerde feiten

- Bezit, handel en vervaardigen van hard- en softdrugs
- Openlijk en/of hinderlijk gebruik van drugs
- Rijden onder invloed van drugs / medicijnen
- Drugsafval

Wapens en munitie

- Bezit en handel in wapens en/of munitie
- Schiet- en/of steekpartijen
- Messenverbod (APV)

Vermogensdelicten

- Verduistering
- Heling
- Chantage en/of afpersing
- Witwassen
- Fraude
- Vals geld aanmaken / vals geld uitgeven
- Oplichting en flessentrekkerij

Zedendelicten en mensenhandel

- Zedendelicten
- Gijzeling / ontvoering
- Mensenhandel, arbeidsuitbuiting en mensensmokkel

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

- Wederspanning
- Niet voldoen aan bevel / vordering
- Valse aangifte / valse ID opgeven
- Weigeren ademanalyse / weigeren bloedproef / weigeren vervangend (urine) onderzoek
- Rijden tijdens rijverbod / terwijl rijbewijs is ingevorderd / tijdens rijontzegging
- Overtreding huisverbod
- Omkopen ambtenaar in functie

Openbare orde / APV

- Nepdope
- Hinderlijk gedrag
- Samenscholing, ongeregelheden en ordeverstoringen
- Afsteken vuurwerken op verboden plaatsen
- Openbaar vervoer verbod
- Overtreding APV
- Tippelen
- Verzamelverbod
- Verwijderingsbevel

- Geluidshinder
- Openbare orde sluiting op last van de burgemeester

Wegenverkeerswet

- Joyriding
- Snelheidsovertreding
- Agressief / onveilig rijgedrag
- Verkeersongeval met letsel
- Verlaten plaats na verkeersongeval
- Rijden met vals kenteken
- Onverzekerd rijden

Overig

- Diefstal / overval
- Zakkenrollerij / straatroof
- Oplichting en heling
- Discriminatie
- Belediging
- Bedreiging, intimidatie
- Openbare schennis der eerbaarheid
- Stalking
- Cybercrime
- Misdrijven Wet op de kansspelen (WOK)
- Huisvredebreuk
- Chantage / machtsmisbruik

Bijlage 2: Bedrijfsvoering – aspecten die meewegen bij de beoordeling

Een niet-limitatieve opsomming van aspecten die meewegen bij de beoordeling van de wijze van bedrijfsvoering:

- Overtredingen van belastingwetgeving.
- Het niet voldoen van administratieve verplichtingen uit het Burgerlijk Wetboek.
- Overtredingen en misdrijven uit de Wet Economische Delicten.
- Overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV), de Wet minimumloon (WML) en de Arbeidstijdenwet (ATW).
- Een sluiting van het pand op last van de burgemeester op grond van artikel 13b lid 1 van de Opiumwet, artikel 174a Gemeentewet, artikel 2.10 APV en artikel 3.37 APV.
- Het exploiteren van een bedrijf zonder de benodigde vergunning, exploiteren in strijd met het bestemmingsplan en/of de vergunningvoorschriften, exploiteren na een weigering of intrekking van de vergunning of exploitatie na buiten behandeling stelling van de aanvraag van de vergunning.
- Het exploiteren van een terras zonder vergunning en terrasovertredingen.
- Het niet voldoen aan de bij de exploitatievergunning gestelde gedoogcriteria.
- Toezichthouders en ambtenaren in functie worden tegengewerkt of geweigerd en/of het niet voldoen aan een bevel of vordering van een toezichthouder of ambtenaar.
- Het niet naar waarheid invullen van het BIBOB-formulier en het vermoeden dat valsheid in geschrifte is gepleegd.³²
- Het niet naar waarheid verklaren tegenover een ambtenaar in functie.
- Fraude en vermoedens van fraude.
- Valsheid in geschrifte en vermoedens van valsheid in geschrifte.
- Signalen van drugsgebruik en/of verkoop.
- Het niet naleven van sluitingstijden.
- Het horecabedrijf is open zonder aanwezigheid van een in de vergunning vermelde leidinggevende.
- Het niet doorgeven van wijzigingen in de bedrijfsvoering.
- Alcoholverstrekking aan minderjarigen.
- Toegang minderjarige tot slijterij (zonder begeleiding).
- De verkoop van alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse door een alcoholschenkend bedrijf (met uitzondering van een slijtersbedrijf met vergunning).
- Doorschenken / veel bezoekers zijn onder invloed van alcohol en/of drugs.
- De huisregels en/of het deurbeleid zijn niet duidelijk en/of worden niet nageleefd.
- Er wordt niet gehandeld conform het veiligheidsplan.
- Er wordt niet (goed) gevisiteerd door de beveiliging en/of de beveiliging gebruikt geweld.
- Het gedrag van de beveiliging / de portiers van het bedrijf.
- Het niet adequaat optreden bij klachten en/of nalatigheid bij het treffen van voorzorgsmaatregelen in de bedrijfsvoering.
- Het herhaaldelijk bijschrijven van leidinggevenden die worden geweigerd wegens slecht levensgedrag.
- Het is onduidelijk wie de leiding heeft in het bedrijf.
- Discriminatie door personeel (bijv. bij het weigeren van bezoekers).
- Het personeel is onder invloed van alcohol en/of drugs.
- Stankoverlast.
- Afvaloverlast.
- Geluidsoverlast.
- (Meldingen van) overlast van fietsen, scooters, auto's en/of taxi's die gerelateerd zijn aan de zaak.
- Wachtrij problematiek.
- Opstootjes binnen en rondom de onderneming.
- Glas incidenten.
- Zakkenrollerij in de zaak.
- Agressief gedrag en intimidatie door bezoekers en daar niet (goed) tegen optreden.
- Het is veel te druk in de zaak en er wordt niet gestuurd op maximale capaciteit.
- Het werven van klanten op of aan de weg.
- Andere overtredingen van de APV.

Voor de bedrijfsvoering van prostitutiebedrijven zijn (tevens) de volgende specifieke aspecten van belang:

- Overtredingen van het bedrijfsplan en/of overtredingen van de exploitatievergunning.

³² ELI:NL:RVS:2019:350.

- De exploitant en/of de leidinggevende belemmert of bemoeilijkt het toezicht op de naleving van de regels uit de APV.
- Het nemen van onvoldoende maatregelen ten aanzien van de zelfredzaamheid van prostituees en maatregelen om te voorkomen dat in het bedrijf prostituees werkzaam zijn die het slachtoffer zijn van mensenhandel of andere vormen van arbeidsuitbuiting.
- Vermoedens van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting worden niet gemeld bij de politie.
- Er zijn prostituees jonger dan 21 jaar werkzaam in het bedrijf.
- De aanwezigheid van illegale prostituees.
- De exploitant en/of de leidinggevende biedt in een advertentie onveilige seks aan of garandeert in advertenties dat de in het bedrijf werkzame prostituees vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen.
- Het houden van onvoldoende toezicht en het schenden van de zorgplicht.
- 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 structureel lang laten doorwerken.
- Overtredingen van de verhuurvoorwaarden.
- Prostituees kunnen zich niet identificeren.
- 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.
- Adverteren zonder bedrijfsnaam en vergunningsnummer.
- Het gebruik van de werkruimte als woning.

Voor de bedrijfsvoering van escortbedrijven zijn (tevens) de volgende specifieke aspecten van belang:

- Overtredingen van het bedrijfsplan en/of overtredingen van de exploitatievergunning.
- De exploitant en/of de leidinggevende belemmert of bemoeilijkt het toezicht op de naleving van de regels uit de APV.
- Bemiddeling vindt niet plaats vanaf het vaste adres als genoemd op de vergunning.
- Het adverteren gebeurt niet onder vermelding van de bedrijfsnaam en/of het vergunningnummer en met telefoonnummers zoals vastgelegd in de vergunning.
- Het nemen van onvoldoende maatregelen ten aanzien van de zelfredzaamheid van prostituees en maatregelen om te voorkomen dat in het bedrijf prostituees werkzaam zijn die het slachtoffer zijn van mensenhandel of andere vormen van arbeidsuitbuiting.
- Vermoedens van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting worden niet gemeld bij de politie.
- Er zijn prostituees jonger dan 21 jaar werkzaam in het bedrijf.
- De aanwezigheid van illegale prostituees.
- De exploitant en/of de leidinggevende biedt in een advertentie onveilige seks aan of garandeert in advertenties dat de in het bedrijf werkzame prostituees vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen.
- Het houden van onvoldoende toezicht en het schenden van de zorgplicht.
- Slechte arbeidsomstandigheden voor de sekswerkers.
- Prostituees kunnen zich niet identificeren.
- 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.