

Beleidsregel Handhavingsstrategie Seksinrichtingen Gemeente Utrecht

Het college van burgemeester en wethouders van Utrecht;

Overwegende

Dat het college op basis van het Besluit Omgevingsrecht wettelijk verplicht is om handhavingsbeleid vast te stellen en te publiceren.

Dat het college op 2 februari 2010 de 'Handreiking handhavingsstrategie openbare en bebouwde ruimte' heeft vastgesteld, waarin bepaald is dat het handhavingsbeleid per domein wordt vastgesteld.

Dat het college door het vaststellen van de 'Handhavingsstrategie Seksinrichtingen gemeente Utrecht' inzichtelijk maakt welke prioriteiten gesteld worden en welke instrumenten zij inzet bij het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van seksinrichtingen.

BESLUIT :

vast te stellen de navolgende:

BELEIDSREGEL Handhavingsstrategie Seksinrichtingen Gemeente Utrecht

Deze beleidsregel treedt in werking bij bekendmaking.

Intrekking

De Handhavingsstrategie Seksinrichtingen 2013, door het college vastgesteld op 19 november 2013, komt bij bekendmaking van deze Beleidsregel Handhavingsstrategie Seksinrichtingen Gemeente Utrecht te vervallen.

Aldus vastgesteld door burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht op 15 april 2016.

De secretaris, De burgemeester,

Inhoudsopgave

1. Omgevingsanalyse
2. Visie
3. Strategieën
4. Toezichtstrategie
5. Sanctiestrategie
1. Omgevingsanalyse

1. 1 Inleiding

De legalisatie van prostitutie in 2000, had als doel het beroep van sekswerker te normaliseren en misstanden in de prostitutiebranche tegen te gaan. In Utrecht is daartoe een uitgebreid pakket aan maatregelen genomen waaronder de verplichting van een exploitatievergunning voor de exploitant van een seksinrichting en de registratie van sekswerkers die in Utrecht in de raamprostitutie en op de tippelzone werkzaam wilden zijn.

Tijdens het strafrechtelijk onderzoek 'Sneep' in 2008 bleek dat jarenlang, op omvangrijke schaal, mensenhandel voorkwam. Ook op het Zandpad. Deze zaak was de aanleiding voor een groot onderzoek naar mensenhandel in de vergunde prostitutiesector, genaamd "Schone schijn". Uit dit onderzoek bleek dat:

er sprake was van een gebrek aan signalering van mensenhandel,

het vastgestelde beleid onvoldoende werd uitgevoerd en

vervolgens onvoldoende tot opsporing werd overgegaan.

De conclusies uit het onderzoek "Schone Schijn" hebben geleid tot een aantal aanbevelingen, onder andere op het gebied van het door gemeenten te voeren prostitutiebeleid.

In 2010 hebben gemeente, politie en Openbaar Ministerie (OM) besloten om tot een gezamenlijke aanpak te komen om mensenhandel in de prostitutie te bestrijden. Voor de gemeente betekent dit vooral inzet op het barrièremodel. Het principe van de barrièrewerking gaat uit van het analyseren van de stappen die een mensenhandelaar moet zetten om tot zijn misdrijf te komen. Vervolgens worden op deze route zo veel mogelijk barrières ingebouwd, waarbij een breed pakket van maatregelen wordt toegepast.

1.2 Utrechtse situatie na 2013

In 2013 heeft de aangescherpte regelgeving en informatie in bestuurlijke rapportages van de politie over aanwijzingen van mensenhandel ertoe geleid dat het college de vergunningen van alle raamexploitanten heeft ingetrokken.

De geconstateerde misstanden waaronder aanwijzingen mensenhandel hebben tevens geleid tot aanscherping van het vergunningstelsel (APV).

Deze aanscherping is met name gericht op het opleggen van nieuwe verplichtingen aan exploitanten via het vergunningstelsel. Van hen wordt verwacht dat zij de randvoorwaarden scheppen voor een gezonde en vrijwillige uitoefening van het beroep prostituee.

De APV

De APV bevat voortaan bepalingen om machtsposities in de raamprostitutie te voorkomen. Andere aanpassingen zijn: een grotere verantwoordelijkheid van de exploitant door het maken van een bedrijfsplan, verhoging van de leeftijdsgrens voor prostituees naar 21 jaar en aanscherping van de registratieplicht. De wijzigingen zijn verwerkt in deze herziene handhavingsstrategie en vindt zijn beslag in o.a. de sanctiestrategie.

In de praktijk is gebleken dat de exploitanten een belangrijke rol spelen als het gaat om de veiligheid van de prostituees. De exploitant doet het dagelijkse toezicht en beheer en kan misstanden voorkomen en signaleren. Van de exploitant wordt daarom een grote bijdrage gevraagd. Om die reden worden de exploitanten o.a. verplicht een bedrijfsplan over te leggen, mogen alleen gescreende beheerders de huur innen en moeten zij signalen van mensenhandel melden. Als de exploitant verzuimt aan de strengere eisen te voldoen, kan de vergunning worden ingetrokken.

Jonge vrouwen in de prostitutie zijn kwetsbaar en vaak slachtoffer van mensenhandel en uitbuiting. Vooruitlopend op het wetsvoorstel is in de APV een minimum leeftijd voor prostituees opgenomen (21 jaar), deze leeftijd gold al als minimumleeftijd op het Zandpad.

De aanpassing van de regelgeving vraagt een grotere inzet van de gemeente en de samenwerkingspartners, de extra eisen moeten gecontroleerd en gehandhaafd worden.

Daarnaast wordt het instrument van de registratie aanzienlijk versterkt. Naast de bestaande controle op leeftijd, inschrijving Kamer van Koophandel en evt. werkvergunning, wordt bij een aanvraag voor registratie als raamprostituee onderzocht of er sprake is van aanwijzingen van mensenhandel. Een registratie wordt geweigerd bij het ontbreken van de vereisten of als sprake is van aanwijzingen van mensenhandel.

Wet Bibob

Nieuwe aanvragers voor exploitatie worden op grond van de wet Bibob onderzocht. Hierbij wordt o.a. gekeken naar de structuur van de onderneming, de betrokken natuurlijke personen, geldstromen en verwevenheid met criminaliteit.

Niet vergunde prostitutie

In Utrecht verschijnen steeds meer andere bedrijven die onder de schijn van een andere doel, seksuele diensten aanbieden. Denk hierbij aan (Oosterse) massagesalons. Waar slechts massage is toegestaan worden ook seksuele diensten aangeboden. Wij maken waar nodig gebruik van zogenoemde 'mystery guests' om controles uit te voeren en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) voor sporenonderzoek.

2. Visie
2. 1 Uitgangspunten

Het prostitutiebeleid is erop gericht om de prostitutiebranche te normaliseren. Uit de praktijk blijkt dat hier nog steeds aandacht voor nodig is. Normalisatie levert rechten, plichten en verantwoordelijkheden op voor alle betrokkenen: prostituees, exploitanten, eigenaren van werkruimten, klanten en omwonenden. De uitgangspunten hierbij zijn voor alle betrokkenen: bijdragen aan het mogelijk maken van (raam)prostitutie waar een prostituee legaal, veilig, gezond en vrijwillig haar beroep kan uitoefenen, misstanden worden gemeld en overlast wordt beperkt.

Bij het prostitutiebeleid en regelgeving wordt een balans gezocht tussen de belangen van hen (prostituees, exploitanten etc.) die te goeder trouw handelen en het belang van het voorkomen en bestrijden van het misdrijf mensenhandel en andere misstanden in deze sector. Daarnaast is de aanpak van mensenhandel en andere misstanden een belangrijke focus,

2.2 Gemeentelijke taken

Sinds de opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000 kregen gemeenten de bevoegdheid om een vergunningstelsel in te stellen om de prostitutiebranche te reguleren. De wetgever heeft de gemeenten de mogelijkheid gegeven om actief toezicht op de vergunde prostitutiesector te houden.

Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

In 2011 is het wetsvoorstel 'regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' (Wrp) aangenomen door de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel (in gewijzigde vorm) is thans nog steeds in parlementaire behandeling. Het doel van deze wet is om de prostitutiebranche beter te reguleren en misstanden in de branche aan te pakken. Een van de maatregelen is een landelijk, uniform vergunningstelsel om lokale en regionale verschillen in beleid te minimaliseren en verplaatsingseffecten tegen te gaan. De inwerkingtreding van deze nieuwe wet zal leiden tot aanpassing van de APV.

In 2014 voerde het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een nulmeting uit naar de prostitutiesector in Nederland. Uit de nulmeting blijkt dat er grote verschillen zijn tussen het prostitutiebeleid van gemeenten.

2.3 Risicoanalyse

Een risicoanalyse brengt de risico's op verschillende gebieden in kaart. Risicoanalyse is een hulpmiddel om inzichtelijk te maken welke negatieve effecten kunnen optreden en hoe groot de kans is dat deze negatieve effecten optreden als de gemeente niet handhaaft.

Deze kans houdt voor een deel verband met het naleefgedrag ten aanzien van de gestelde voorschriften. Niet-naleving is dus een factor die, net als ernst van het gevolg, meegenomen wordt in de weging. Zo kan een rekensom gemaakt worden, (negatief)effect x kans = risico, waarmee het mogelijk wordt prioriteiten te stellen.

De kans op het optreden van dit negatieve effect wordt, op basis van onder andere de omgevingsanalyse, voor alle effecten hoog geacht. Onderstaande risicoanalyse richt zich dan ook op de ernst van de effecten.

De waardering van de scores zijn opgenomen in bijlage 1. *Risicoanalyse, effectmeting.*

Risicomatrix

Gebieden	Effecten				
	Veiligheid &...	Materiële schade	Samenlevings-Invloeden	Overlast, overlast	Openbare orde en criminaliteit
1. Seksinrichtingen, Algemeen	30	0	30	30	95
2. Mensenhandel en gedwongen prostitutie	95	0	0	30	95
3. Veiligheid van prostituees en klanten	95	30	0	30	90
4. Overlast, diverse vormen	30	60	30	30	60

■ hoog risico
 ■ middelhoog risico
 ■ laag risico
 ■ geen risico

2.4 Prioriteiten

Samen met ketenpartners als politie en OM wil de gemeente Utrecht mensenhandel bestrijden. Elke vorm van mensenhandel in de door de gemeente vergunde prostitutie is niet acceptabel en moet via het vergunningstelsel voorkomen en bestreden worden. De gemeente benut het beschikbare instrumentarium maximaal om deze vorm van criminaliteit te voorkomen en werkt daarbij nauw samen met haar ketenpartners. Kijkend naar de praktijk en problematiek van de seksinrichtingen stellen wij de volgende –gemeentelijke- prioriteiten vast:

1. Mensenhandel en gedwongen prostitutie	Top prioriteit	↓
2. Veiligheid van prostituees en klanten	Hoge prioriteit	
3. Diverse vormen van overlast	Hoge prioriteit	

Onder de prioriteit 'mensenhandel en gedwongen prostitutie' valt ook de problematiek ten aanzien van pooiers en loverboys. Bij veiligheid prostituees en klanten wordt gedacht aan het voorkomen van geweld, diefstal en dergelijke. Voor het gemeentelijke takenpakket is vooral preventie van belang. Wat betreft overlast, gaat de aandacht onder andere uit naar drugsoverlast, overlast van 'rondhangers', geluids-overlast en vervuiling.

Bovenstaande prioriteiten zijn leidend voor de doelen die wij stellen en de manier waarop we toezicht voeren en handhaven op overtredingen.

2.5 Doelen

Wij stellen ons drie doelen. De doelen zijn gesteld met het oog op de vastgelegde prioriteiten: voorkomen van mensenhandel en arbeid onder dwang, bevorderen veiligheid van prostituee en klant en het voorkomen van overlast.

Ten eerste vinden wij het onacceptabel dat in een door de gemeente vergunde sector structureel mensenhandel voorkomt. Wij maken ons sterk om, door het inzetten van diverse instrumenten, barrières op te werpen voor mensenhandel. Het houden van toezicht op de naleving van de vergunning en de Algemene plaatselijke verordening is één van deze barrières.

Het tweede doel betreft de niet-vergunde en daarmee illegale sector. De gemeente treft veel signalen van mensenhandel aan bij vrouwen die worden aangetroffen in deze sector. Wij stellen ons als doel om illegale exploitatie zo snel mogelijk te beëindigen en daarmee mensenhandel ook zoveel mogelijk tegen te gaan.

Het derde doel betreft behoud van een prettige woon- en leefomgeving. De leefomgeving willen wij op peil houden en overlast voorkomen. Door controle naar aanleiding van klachten en meldingen en door handhaving op illegale situaties kunnen wij een bijdrage leveren aan het verminderen van de overlast. Echter, niet in alle gevallen zal de overlast weggenomen kunnen worden; ook legale situaties kunnen soms toch tot overlast leiden.

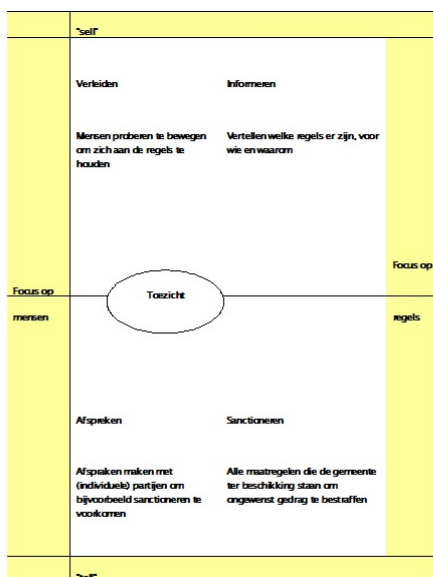
2.6 Handhavingsprogramma

Wij stellen jaarlijks het "Handhavingsprogramma bebouwde en openbare ruimte" vast. Na afloop van het jaar wordt geëvalueerd of de kwantitatieve doelstellingen zijn gehaald en wat dit betekent voor de beleidsvoering.

3. Strategieën
3. 1 Strategie inzet instrumenten

Handhaven is meer dan alleen sancties opleggen. Verschillende instrumenten kunnen leiden tot het bereiken van de gestelde doelen en per handhavingstaak kan een andere mix van instrumenten worden toegepast. De Utrechtse handhavingsmix, zoals die is vastgesteld in "Keuzes in handhaving", is daarbij leidend.

Utrechtse handhavingsmatrix



Informeren kan gericht zijn op kennis (educatief), op sanctiebeleid en pakkans (waarschuwend) of normatief zijn (appel op sociale norm).

Verleiden heeft alles te maken met het bieden van prikkels om goed gedrag te 'belonen': instellen van een keurmerk, minder controle bij goed gedrag, publicatie goed naleefgedrag in lokale media of advies bij uitvoering regelgeving.

Afspreken kan onder andere door het afsluiten van convenanten of het maken van brancheafspraken.

Sanctioneren kan bestuursrechtelijk, door middel van een dwangsom, bestuursdwang, intrekken vergunning of sluiten inrichting, fiscale naheffing en bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking. Sanctioneren kan ook strafrechtelijk, door de gemeentelijke Buitengewoon opsporingsambtenaren of door inschakeling van het OM.

Wat betreft seksinrichtingen, gaan wij alle instrumenten gebruiken. Dat betekent dat wij eerst betrokkenen informeren over het vaststellen van deze strategie. Vervolgens handhaven wij op geconstateerde overtredingen al naar gelang het negatieve effect van de overtreding (afspreken of sanctioneren). Goed gedrag wordt beloond met een lagere controlefrequentie.

Voor wat betreft de niet vergunde branche sanctioneren wij direct. De instrumenten zoals hiervoor genoemd zijn dan dus niet van toepassing.

4. Toezichtstrategie
4. 1 Samenwerking

De regie op het toezicht en de handhaving op de seksinrichtingen ligt primair bij de gemeente. Het gaat namelijk om een bestuursrechtelijke aanpak met gebruikmaking van gemeentelijke bevoegdheden. Misstanden aanpakken willen we in nauwe samenwerking met ketenpartners als politie, OM en Belastingdienst. Hierbij moet het onderscheid gemaakt worden tussen de gemeentelijke taak en de inzet en doelen van de ketenpartners. De gemeente zal uiteraard waar mogelijk strafrechtelijke opsporing en vervolging steunen, net zoals wij verwachten dat onze ketenpartners ons bij het publieksrechtelijke traject ondersteunen waar mogelijk.

4.2 Informatie-uitwisseling

Wij werken onder meer samen met politie en OM om mensenhandel en gedwongen prostitutie te bestrijden. Er zal overleg nodig zijn tussen gemeente, politie en OM. Wij hebben informatie nodig of ten aanzien van bepaalde personen of inrichtingen een onderzoek loopt.

Regionaal Informatie en Expertisecentrum Midden Nederland (RIEC)

De wettelijke basis is voor de samenwerking en voor het uitwisselen van informatie ligt in het

RIEC Convenant. Dit convenant biedt de basis voor de ketensamenwerking en informatie-uitwisseling voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Om vorm te geven aan de informatie-uitwisseling en de wederzijdse relatie tussen gemeente, politie en OM stellen wij werkafspraken op.

4.3 Vormen van toezicht

Onder toezicht wordt verstaan het observeren en constateren van het wel of niet voldoen aan de regels. Toezicht kan actief of passief zijn. Actief toezicht is op eigen initiatief en is planmatig, het kan projectmatig of routinematig zijn. Het passieve toezicht is al het toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten of handhavingsverzoeken. Zowel de gemeente als de ketenpartners hebben een toezichthoudende taak.

Daarnaast kan onderscheid gemaakt worden tussen enkelvoudig toezicht, toezicht met ketenpartner politie en volledig integraal toezicht. Enkelvoudig toezicht is toezicht uitgevoerd door een toezichthouder van de gemeente. Dit kan vervolgens worden uitgebreid met de politie. Integraal toezicht wordt door alle ketenpartners uitgevoerd.

Enkelvoudig toezicht	<ul style="list-style-type: none"> controle administratie exploitant controle identiteitsbewijs en registraties van prostituees bij exploitant controle APV / vergunningvoorschriften administratieve controle woonadres signalen mensenhandel aan de hand van formulier of rapportage
Enkelvoudig toezicht met politie	→ gesprek politie met prostituees
Integrale controle met alle ketenpartners	→ iedere ketenpartner controleert conform eigen werkwijze.
<small>(politie, Belastingdienst en LNW)</small>	

Daarnaast voert Volksgezondheid controles op hygiëne uit. De toezichthouder van de gemeente zal op incidentele basis hieraan deelnemen en controleren op de hierboven genoemde punten.

4.4 Uitvoering; actief en passief toezicht

Actief toezicht wordt vormgegeven door enkelvoudig en integraal toezicht uit te oefenen. Uitgangspunt hierbij is dat alle seksinrichtingen onder enkelvoudig toezicht staan, waarbij op alle punten en voorschriften van de exploitatievergunning en de registratie van de prostituees wordt gecontroleerd

Als een melding of een klacht binnenkomt, wordt deze in behandeling genomen. Dat wil zeggen dat er *passief toezicht* volgt, waarbij de melding wordt gecontroleerd.

Bij elke controle, zowel actief als passief, hebben de toezichthouders ook een signaleringsrol. De toezichthouders zijn altijd alert op criminele activiteiten. Als er signalen van bijvoorbeeld gedwongen prostitutie of mensenhandel zijn opgevangen, dan wordt hiervan altijd melding gemaakt bij de politie. Dit gebeurt met gebruikmaking van een formulier of door middel van een rapportage.

De gemeente blijft alert op het zo efficiënt mogelijk handhaven en is daarbij voortdurend op zoek naar nieuwe methodes, zoals de mystery guest, om misstanden te kunnen constateren.

5 Sanctiestrategie

5.1 Tweestappenplan

In principe wordt bij elk beleidsgebied de twee-stappenstrategie gevolgd: waarschuwen en daarna sanctioneren. Eerst delen wij een waarschuwing uit. De waarschuwing wordt schriftelijk gedaan of schriftelijk bevestigd. Komt de overtreder de afspraak niet na, duurt de overtreding voort of wordt deze herhaald, dan leggen wij een sanctie op.

Vanwege het bijzondere karakter van dit beleidsveld en de ernstige gevolgen van de mogelijke overtredingen, grijpen wij hier echter sneller en strenger in dan bij andere beleidsgebieden. Immers, de exploitanten hebben een zware verantwoordelijkheid. Niet alleen ten aanzien van het naleven van de vergunningsvoorwaarden en het bedrijfsplan, maar ook ten aanzien van de prostituees, klanten en de omgeving. Deze strategie is ook terug te vinden in onderstaand schema, waarbij voor de belangrijkste overtredingen een sanctie is bepaald.

Spoedeisend belang

Als er sprake is van spoedeisend belang, wordt er niet gewaarschuwd, maar wordt er direct opgetreden.

Er is in ieder geval sprake van spoedeisendheid:

- bij dreigende onomkeerbaarheid;
- bij gevallen van mensenhandel en/of gedwongen prostitutie;
- bij levensgevaar;
- bij ernstig geweld;
- wanneer de betreffende wet direct optreden vereist;
- bij ernstig gevaar voor de openbare orde en veiligheid;
- bij grove aantasting van de woon- en leefomgeving;
- de gevallen die zijn genoemd in categorie 1 en 2 (zie hieronder).

Wij sanctioneren strenger dan in andere beleidsvelden. Zo wordt bij een eerste overtreding volstaan met bijvoorbeeld een waarschuwing, bij een tweede overtreding wordt een sanctie opgelegd. Hierbij wordt een vaste verjaringstermijn van twee jaar gehanteerd. De overtreding kleeft aan zowel de vergunning, de locatie en/of de betrokken exploitant. Het wijzigen van de exploitant, vergunning of het verhuizen naar een andere locatie maakt dus niet dat de overtreding daarmee 'vervalt'. Dit mede met het oog op het bijzondere karakter van het veld en de slachtoffers die er kunnen zijn. Deze verjaringstermijn staat niet in relatie tot een eventuele strafrechtelijke verjaringstermijn.

Het kan voorkomen dat op bepaalde feiten, meerdere sancties mogelijk zijn. Vanwege de gestelde prioriteiten en het belang van het bestrijden van mensenhandel, gaat in die gevallen de zwaarste bestuurlijke sanctie voor en wordt deze in ieder geval opgelegd. Daarbij kunnen meerdere, lichtere sancties worden opgelegd. Het stapelen van sancties is in beginsel toegestaan.

5.2 Aanpassing

Uit de opgedane ervaring blijkt dat een strategie een dynamisch document moet zijn dat inspeelt op jurisprudentie en zaken uit de praktijk. Een statisch document levert beperkingen op in de praktijk die ertoe leiden dat niet in alle gevallen adequaat handhavend kan worden opgetreden. Dit is niet wenselijk. Daarom kan het zo zijn dat (kleine) aanpassingen van de verschillende hieronder genoemde categorieën snel worden doorgevoerd om een adequate handhaving in de praktijk te bewerkstelligen.

5.3 Sancties

Wij kiezen voor de per geval meest effectieve vorm van handhaving. Daarbij zullen in sommige gevallen naast de overtreder(s), ook anderen getroffen worden door de gevolgen van de maatregelen. De gevolgen nemen wij mee in de belangenafweging bij onze overweging. Wij kunnen niet altijd voorkomen dat derden, waaronder de prostituees, getroffen worden door de gevolgen van een sanctie.

De exploitant is verplicht signalen van mensenhandel of andere misstanden te melden (artikel 3:11 lid 7 APV). Dit is tevens een onderdeel van goed ondernemerschap. Dit is ook opgenomen in de beleidsregels

die een kader stellen voor het toetsen van de APV (beleidsregel 'Voldoende Toezicht' en 'Melden signalen mensenhandel').

Als er in een specifiek geval geen sprake is van concrete verwijtbaarheid van de exploitant, kunnen wij ons onthouden van het opleggen van een sanctie. De eerdere genoemde instrumenten (informereren, verleiden, afspreken) zullen uiteraard wel gebruikt worden om herhaling te voorkomen. Een voorbeeld hiervan is het naleven van de minimale verhuurperiode. Het is aan de exploitant om deze regel na te leven, hoewel bij ziekte of vakantie van de prostituee vervanging van de desbetreffende prostituee mogelijk is. Voor de vervanging moet dan wél een contract tussen de exploitant en de geregistreerde vervanger worden getekend en moeten ook alle andere eisen uit de APV worden nageleefd.

In navolgende gevallen zal het bevoegde bestuursorgaan overeenkomstig de APV de volgende sancties opleggen:

Let op: waar 'wij' staat moet, wanneer de burgemeester bevoegd bestuursorgaan is 'ik' gelezen worden

Categorie 1 - Direct intrekken van vergunning

In de volgende gevallen gaan wij direct tot intrekking van de vergunning over. Is er sprake van exploitatie dan beëindigen wij deze per direct. Gezien de ernst van de overtredingen, waarschuwen wij niet vooraf.

- Art. 3:11 lid 6 APV: Er is een raamprostituee werkzaam zonder registratie.

- Art. 3:11 lid 7 APV: Er had bij de exploitant en/of de beheerder redelijkerwijs een vermoeden dienen te ontstaan van mensenhandel en/of andere vormen van uitbuiting en dit is niet (direct) gemeld bij de politie en de gemeentelijke toezichthouders.

- Art. 3:15 lid 1 onder a en b APV: De exploitant en/of beheerder voldoet niet langer aan de in artikel 3:5 gestelde eisen dan wel een persoon voert beheerderstaken uit met betrekking tot de seksinrichting waarop de vergunning betrekking heeft.

- Art. 3:15 lid 1 sub c onder 1 APV : Er zijn aanwijzingen dat in de seksinrichting personen werkzaam zijn of zijn geweest in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet 2000 bepaalde.

- Art. 3:15 lid 1 sub c onder 2 APV: Er zijn aanwijzingen dat in de seksinrichting minderjarigen werkzaam en/of aanwezig zijn of zijn geweest als prostituee.

- Art. 3:15 lid 1 sub c onder 3 APV: Er is sprake van geen of onvoldoende toezicht door de exploitant en /of zijn beheerders.

- Art. 3:15 lid 1 sub c onder 4 APV: Er zijn aanwijzingen dat in de seksinrichting prostituees werkzaam zijn of zijn geweest die de leeftijd van 21 jaar niet hebben bereikt.

- Art. 3:14 lid 3 APV: Buiten de openingstijden worden er klanten toegelaten tot de seksinrichting.

Categorie 2 – Het direct sluiten van de seksinrichting

In de volgende gevallen sluiten wij (tijdelijk) de seksinrichting.

In alle gevallen van exploitatie van een seksinrichting zonder een vergunning wordt de seksinrichting direct gesloten. De sluiting kan enkel ongedaan gemaakt worden door het aanvragen en verkrijgen van een exploitatievergunning.

Beschikt de overtreder niet over een vergunning, dan leggen wij, op moment dat duidelijk is dat de overtreding elders zal worden herhaald, ook een dwangsom op om deze overtreding niet nogmaals in Utrecht te plegen. Deze werkwijze wordt ook toegepast bij exploitatie vanuit een woning. Exploitatie van een seksinrichting vanuit een woning wordt gehandhaafd middels een dwangsom.

Heeft de overtreding plaatsgevonden in een woning dan kan de burgemeester gebruik maken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 174a van de Gemeentewet (sluiten van een woning).

- Art. 3:4 lid 1 APV: Bij constatering dat er seksinrichting in bedrijf is zonder dat hiervoor vergunning is verleend.

Categorie 3 – Waarschuwing, dan intrekken van vergunning

In de volgende gevallen geven wij eerst een waarschuwing. Als er binnen de verjaringstermijn sprake is van recidive, wordt de vergunning ingetrokken.

- **Art. 3:15 lid 4 onder a APV:** Het bedrijfsplan geeft niet langer voldoende garanties voor de bescherming van de prostituees, de exploitant voldoet niet langer aan de bij of krachtens artikel 3:4a gestelde regels of er in strijd is gehandeld met de in het bedrijfsplan, bedoeld in artikel 3:4a, beschreven maatregelen;
- **Art. 3:4a lid 5 APV:** Het bedrijfsplan is gewijzigd zonder dat daarvoor goedkeuring is verleend;
- **Art. 3:4 lid 4 APV:** Het escortbedrijf functioneert niet meer op het adres waarvoor vergunning is verleend.
- **Art. 3:11 lid 4 APV:** De exploitant / beheerder houdt zich niet aan de voorwaarden rond het intakegesprek.
- **Art. 3:13 APV:** Geconstateerd wordt dat de regels rond de minimale verhuurperiode en het gebruik van de werkruimte worden overtreden.

Categorie 4 – Waarschuwing, dan tijdelijk sluiten van de inrichting

In de volgende gevallen geven wij eerst een waarschuwing. Bij recidive wordt de inrichting tijdelijk gesloten. De duur van de sluiting is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

- **Art. 3:15 lid 4 onder e APV:** Het tijdelijk sluiten van de seksinrichting is in het belang van het woon- en leefklimaat.
- **Art. 3:11 lid 1 APV:** De seksinrichting is geopend zonder dat er een beheerder aanwezig is.
- **Art. 3:11 lid 3 sub c APV:** Er is / was een minderjarige aanwezig (b.v. als klant).
- **Art. 3:11 lid 5 lid b APV:** Er is geen sprake van een deugdelijke administratie, conform de eisen van de APV. Deze administratie dient altijd beschikbaar en inzichtelijk te zijn voor de toezichthouders en zonder belemmering te kunnen worden ingezien.
- **Art. 3:11 lid 8 APV:** Er is geen huurovereenkomst.
- **Art. 3:11 lid 9 APV:** De seksinrichting voldoet niet aan de algemene eisen van hygiëne die hiervoor in de branche gelden

Categorie 5 – Gedeeltelijk sluiten van de inrichting

In de volgende gevallen wordt de inrichting gesloten voor dat gedeelte waarop de overtreding betrekking heeft.

- **Art. 3:10 lid 2 sub c APV:** Door de situatie in de werkruimte / een gedeelte van de seksinrichting zijn de arbeidsomstandigheden van de prostituee in het geding.
- **Art. 3:11 lid 5 lid a APV:** Een werkruimte / gedeelte van de seksinrichting beschikt niet over een deugdelijke alarminstallatie

Categorie 6 – Waarschuwing, dan aanvullende voorwaarden

In het volgende geval geven wij eerst een waarschuwing. Bij recidive binnen de verjaringstermijn worden aanvullende voorwaarden gesteld. Deze voorwaarden hebben betrekking op de sluitingstijden. Als niet wordt voldaan aan de aanvullende voorwaarden, wordt een passende sanctie opgelegd. Deze sanctie bepalen wij aan de hand van de omstandigheden van het geval en de ernst van de situatie.

-Art. 3:14 lid 4 APV: Indien de omstandigheden dat vereisen kunnen er conform de APV sluitingstijden worden opgelegd.

Categorie 7 – Last onder dwangsom

In de volgende gevallen leggen wij een last onder dwangsom op. Gelet op de overtreding kan de dwangsom gericht zijn op de exploitant, maar ook op derden (dwingend bemoeien). In deze gevallen wordt gekozen voor een last onder dwangsom, omdat dit in sommige gevallen de meest effectieve manier van handhavend optreden is.

De hoogte van de dwangsom zal worden gesteld op twee keer de (huur)opbrengst per week van de werkruimte.

Als het dwingend bemoeien betrekking heeft op vrouwen van meerdere werkruimten twee keer de (huur)opbrengst van dat aantal werkruimten,

Bij een exploitant of beheerder kan er, afhankelijk van de ernst van de overtreding ook voor gekozen worden om twee keer de geschatte omzet van het gehele bedrijf per week als last onder dwangsom op te leggen.

- **Art. 3:15a APV:** Er wordt niet geadverteerd conform de APV.
- **Art. 3:11 lid 2 APV:** De vergunning is niet zichtbaar aanwezig conform de eisen uit de APV
- **Art. 3:12 APV:** De exploitant, de beheerder of een derde bemoeit zich dwingend met de prostituee. Dit kan zowel in de seksinrichting zijn als daarbuiten.

Categorie 8 – Meldingen: gesprek, waarschuwen, intrekken

Om te voorkomen dat er onduidelijkheid is over hoe wordt omgegaan met meldingen is deze categorie opgenomen. Wij willen stimuleren dat exploitanten hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor hun bedrijfsvoering. Het doen van een groot aantal meldingen zonder dat door de exploitant zelf daar gevolgen aan worden verbonden moet voorkomen worden.

Hieronder is aangegeven op welke wijze met de diverse meldingen wordt omgegaan. Hierbij wordt opgemerkt dat de melding eerst zal worden onderzocht en als de melding inderdaad signalen van mensenhandel en / of andere misstanden betreft, die door de exploitant zouden moeten worden voorkomen, zal gevolg worden gegeven aan onderstaande stappen.

Op het moment dat de exploitant een melding doet, maar wel aan de betreffende vrouw een ruimte verhuurd of de vrouw in zijn seksinrichting laat werken wordt hij uitgenodigd voor een gesprek om zijn zienswijze te geven over de oorzaak van de melding en waarom hij toch tot verhuur van de werkruimte is overgegaan dan wel de vrouw in zijn seksinrichting laat werken.

Als geen goed antwoord gegeven kan worden waarom, ondanks het doorgeven van een signaal aan de bevoegde instanties, toch tot verhuur/laten werken is overgegaan volgt een waarschuwing.

Volgt na de waarschuwing wederom een voormelde situatie dan volgt intrekking van de vergunning.

Bovenstaand overzicht is niet-limitatief. Als er een overtreding wordt geconstateerd die niet in het overzicht is opgenomen, wordt aan de hand van de aard en de ernst van de overtreding een passende maatregel opgelegd.

5.4 Samenwerking

Voordat een sanctie wordt opgelegd, overleggen wij meestal met politie en justitie, tenzij onmiddellijk optreden van de gemeente noodzakelijk is vanwege acuut gevaar voor de openbare orde en veiligheid en/of calamiteiten.

Het kan voorkomen dat er ten aanzien van een bepaalde inrichting of personen gelijktijdig een strafrechtelijk onderzoek loopt of heeft gelopen. Per geval wordt beoordeeld welke maatregelen en of aanpak wenselijk zijn. Bestuurlijke, strafrechtelijke en andere sancties worden afgestemd tussen partijen. In een specifiek geval kan het nodig zijn dat het lokale driehoeksoverleg oordeelt over de te nemen stappen.

5.5 Handhavingsplicht

Gezien de aard en de ernst van de problematiek, is er geen ruimte voor afzien van handhaving. Wij treden in principe op. Een uitzondering is mogelijk als gemeentelijk ingrijpen een strafrechtelijk onderzoek zou belemmeren. Het uitblijven van gemeentelijk ingrijpen is tijdelijk en betreft alleen uitzonderingssituaties.

Bijlage 1 Risicoanalyse, effectmeting

BIJLAGE BEHOREND BIJ GEMEENTEBLAD VAN UTRECHT 2011, NR. 32

Score	Veiligheid & gezondheid	Materiële schade	Ruimtelijke kwaliteit	Leefbaarheid, overlast en hinder	Duurzaamheid	Openbare orde en criminaliteit	Woonruimte
0	Geen effect	Geen effect	Geen effect	Geen effect	Geen effect	Geen effect	Geen effect
1-20	Pijn of letsel bij één individu; enkeling tijdelijk onwel	Plaatselijk lichte schade of verontreiniging	Minimale ontstoring of aantasting van de ruimtelijke kwaliteit	Kortstondig onbehagen of klacht	Lichte (vermijdbare) bijdrage aan verbruik van energie en/of uitputting grondstoffen	(Non)verbale uiting door persoon niet expliciet tegen een ander gericht	Lichte verstoring; bijvoorbeeld gedeeltelijke onttrekking van een woning



20-40	Pijn of letsel bij meerdere individuen; meerdere personen tijdelijk onwel óf enkele zieke	Lichte schade of verontreiniging in gehele gebouw of terrein óf plaatselijk ernstige schade of verontreiniging	Beperkte aantasting van de ruimtelijke kwaliteit (lokaal)	Licht onbehagen of klacht gedurende langere tijd	Beperkte (vermijdbare) bijdrage aan verbruik van energie en/of uitputting grondstoffen	Lichte (non)verbale uiting gericht tegen of tussen meerdere personen	Beperkte verstoring (bijv. omzetting van onzelfstandige naar zelfstandige woonruimte, zoals kamerverhuur)
40-60	Zwaar letsel bij enkeling of gering letsel bij velen; meerdere ziektegevallen of enkeling ernstig ziek	Ernstige schade of verontreiniging in grote delen van een gebouw of terrein óf een klein deel van een gebouw of terrein onbruikbaar	Ernstige aantasting (lokaal) of beperkte aantasting van een gebied of bouwwerk	Serieus onbehagen of langdurige klacht	Aanzienlijke (vermijdbare) bijdrage aan verbruik van energie en/of uitputting grondstoffen	(Non)verbale uiting door een groep personen (intimidatie, handtastelijkheden), groepsgewijze open-bare dronkenschap en vernieling door een enkeling en burenruzies	Aanzienlijke verstoring; bijvoorbeeld woonfraude, voor verkeerde doelgroep toegevoegen woonruimte
60-80	Dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen; enkel sterfgeval of meerdere ernstige ziektegevallen	Een geheel gebouw of terrein wordt onbruikbaar	Ernstige aantasting (lokaal) of beperkte aantasting van een gebied of bouwwerk met uitstraling naar de directe omgeving	Ernstig onbehagen, angst of klacht (psychisch labiel, overspannen, chronische klachten)	Hoge (vermijdbare) bijdrage aan verbruik van energie en/of uitputting grondstoffen	Lichte criminaliteit (zakkenrollen, tasjes-roof, lichte mishandeling, incidentele straatprostitutie, aanranding en groepsgewijze vernieling; opstoot	Grote verstoring; bijvoorbeeld verlies van enkele woningen/woonruimte door samenvoeging en onttrekking
80-100	Meerdere doden of sterfgevallen	Een geheel gebouw of terrein is onbruikbaar en er is eveneens schade aan de omgeving	Ernstige aantasting (gebied of bouwwerk) met uitstraling naar de wijdere omgeving of onherstelbaar verlies van een uniek monument of beschermd gebied	Psychisch ontspoord	Zeer hoge (vermijdbare) bijdrage aan verbruik van energie en/of uitputting grondstoffen	Zware georganiseerde criminaliteit (zware mishandeling, doodslag, verkrachting, regelmatige prostitutie (straat of panden) drugspanden, regelmatige straathandel op grote schaal; zware vernieling en rellen	Zeer grote verstoring; bijvoorbeeld verlies van meerdere woningen door samenvoeging en onttrekking