

Bijlage Sanctiestrategie

De sanctiestrategie maakt onderdeel van de Handhavingsstrategie Seksinrichtingen. De huidige [Handhavingsstrategie Seksinrichtingen](#) is in 2016 vastgesteld. De onderstaande sanctiestrategie loopt vooruit op de nieuwe Handhavingsstrategie Seksinrichtingen, die voor de opening van het Zandpad opnieuw wordt vastgesteld.

5.1 Algemene sanctiestrategie en het beleidsveld seksinrichtingen

In de Algemene handhavingsstrategie is vastgesteld hoe wij omgaan met het opleggen van sancties. In principe wordt bij elk beleidsgebied de twee-stappenstrategie uit de Algemene handhavingsstrategie gevolgd: waarschuwen en daarna sanctioneren. Dit betekent dat bij het constateren van een overtreding in principe een bestuurlijke waarschuwing wordt gegeven. 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. Wanneer er sprake is van spoedeisend belang, wordt er niet gewaarschuwd, maar wordt er direct gesanctioneerd. 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).

De sancties bij seksinrichtingen zijn in hoofdlijnen vergelijkbaar met andere bedrijfstakken. Echter overtredingen van ogenschijnlijk kleine voorschriften, kunnen grote gevolgen hebben voor het risico op uitbuiting en mensenhandel. Het voorkomen en bestrijden van uitbuiting en mensenhandel heeft onze hoogste prioriteit. Vandaar dat iets wat soms een relatief beperkte overtreding lijkt wel een strenge sanctie als het intrekken van de vergunning of het sluiten van het bedrijf ten gevolge kan hebben. Ook zonder waarschuwing vooraf. De gestelde regels zien immers allemaal toe op een veilige transparante en schone branche. Wij gaan uiteraard niet tot een dergelijke zware sanctie als het intrekken van een vergunning of het sluiten van een bedrijf over als de vergunninghouder in redelijkheid geen enkel verwijt kan worden gemaakt. Dan wordt er gekozen voor geen of een lichtere, meer toepasselijke vorm van een sanctie. Wel zullen we altijd in gesprek gaan over hoe een dergelijke situatie in de toekomst kan worden voorkomen.

Bij het opleggen van een sanctie hanteren wij een vaste verjaringstermijn van twee jaar. De overtreding kleeft immers 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.

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'). In de sancties onder categorie 8 is aangegeven hoe we hiermee omgaan.

In dit beleidsveld hebben de exploitanten een zware verantwoordelijkheid. Niet alleen ten aanzien van het naleven van de vergunningsvoorwaarden, de APV en het bedrijfsplan, maar ook ten aanzien van de sekswerkers, klanten en de omgeving. Wij kiezen bij een overtreding voor de meest effectieve vorm van sanctionering van de overtreding. 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 overwegingen. Wij kunnen echter niet altijd voorkomen dat derden, waaronder de sekswerkers, getroffen worden door de gevolgen van een sanctie.

Soms is een last onder dwangsom een effectievere sanctie om het gewenste gedrag te realiseren, Bijvoorbeeld wanneer iemand zich “dwingend bemoeit” met een sekswerker (niet zijnde de exploitant of beheerder). Andere bestuursrechtelijke middelen zijn in dat geval niet voorhanden. De hoogte van de dwangsom staat altijd in relatie tot de aard van de overtreding. Wanneer de vergunning bijvoorbeeld niet zichtbaar is opgehangen leggen we een dwangsom op van twee weken kamerhuur.

Uit de opgedane ervaring blijkt dat een sanctiestrategie 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.

De gemeente heeft een 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.

5.2 Samenwerking politie en OM

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.

5.3 Sancties

Gezien het risico op uitbuiting van sekswerkers is er binnen de zwaarte van de sancties en de bestaande behoefte aan duidelijkheid over de gevolgen van een specifieke overtreding zijn in deze strategie voor een aantal overtredingen de sancties concreet benoemd.

Onderstaand 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.

Het kan voorkomen dat bepaalde artikelen uit bijvoorbeeld de APV gewijzigd (moeten) worden of buiten werking worden gesteld c.q. gedoogd, omdat bepaalde artikelen door wetwijzigingen en/of jurisprudentie dan niet meer van toepassing kunnen zijn. In dat geval zijn de sancties voor het overtreden van die artikelen niet meer van toepassing.

Let op: waar 'wij' staat moet, wanneer de burgemeester bevoegd bestuursorgaan is 'ik' gelezen worden. In navolgende gevallen zal het bevoegde bestuursorgaan in overeenstemming met de APV de genoemde sancties opleggen:

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. Overigens geldt ook in deze gevallen dat wanneer de vergunninghouder in redelijkheid geen enkel verwijt gemaakt kan worden, er kan worden gekozen voor een lichtere sanctie; waaronder eerst waarschuwen (categorie 3 en 4).

– Art. 3:11 lid 6 APV: Er is een sekswerker 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 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 sekswerker.

– Art. 3:15 lid 1 sub c onder 3 APV: Binnen de seksinrichtingen of haar directe omgeving 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 sekswerkers werkzaam zijn of zijn geweest die de leeftijd van 21 jaar niet hebben bereikt.

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 en/of het pand direct gesloten. Dit kan door het opleggen van een last onder bestuursdwang of door het opleggen van een last onder dwangsom. 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 klaarblijkelijk is dat de overtreding elders zal worden herhaald, ook een dwangsom op om deze overtreding niet nogmaals in Utrecht te plegen.

– 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 sekswerkers, 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 verleenden biedt naar het oordeel van het bevoegd gezag minder waarborgen voor het voorkomen van mensenhandel en/of het overtreden van regels.

– 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. 3:4a lid 5 APV: Het bedrijfsplan is gewijzigd zonder dat daarvoor goedkeuring is verleend en biedt naar het oordeel van het bevoegd gezag meer waarborgen voor het voorkomen van mensenhandel en/of het overtreden van regels.
 - 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. 3:12 APV: De exploitant en/of de beheerder of beveiligers bemoeit zich dwingend met de sekswerker. Dit kan zowel in de seksinrichting zijn als daarbuiten.
- Art. 3.13 lid 3 APV een werkruimte voor raamprostitutie wordt door meer dan twee sekswerkers per dag gebruikt.
- Art. 3.13 lid 8 APV. In een niet daartoe vergunde ruimte wordt sekswerk uitgevoerd dat geworven is via internet.
- Art 3.13 lid 3 APV. In een ruimte aangewezen voor internetwerving wordt via het raam geworven.
- Art. 3:14 lid 3 APV: Buiten de openingstijden worden er klanten toegelaten tot de seksinrichting.

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 sekswerker in het geding.
- Art. 3:11 lid 5 lid a APV: Een werkruimte / gedeelte van de seksinrichting beschikt niet over een deugdelijke alarminstallatie
- Art. 3:11 lid 9 APV: De seksinrichting voldoet niet aan de algemene eisen van hygiëne die hiervoor in de branche gelden

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.

- 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: Een derde bemoeit zich dwingend met de sekswerker. Dit kan zowel in de seksinrichting zijn als daarbuiten.

Categorie 8 – Gesprek, waarschuwen, intrekken van de vergunning

Het is van groot belang dat de exploitant voortdurend alert is op het signaleren van signalen van mensenhandel en of andere misstanden. De exploitant moet vermoedens hiervan onverwijld melden bij de politie en de gemeentelijk toezichthouders. Dit laat onverlet dat hij ook zelf verantwoordelijk is voor het nemen van adequate maatregelen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt expliciet bij de exploitant.

Elke melding wordt door de gemeente onderzocht. wanneer de melding inderdaad signalen van mensenhandel en / of andere misstanden betreft, en de exploitant is toch tot verhuur van de werkruimte overgegaan of hij/zij laat de sekswerker in de seksinrichting werken wordt de exploitant uitgenodigd voor een gesprek. Na dit gesprek volgt een passende sanctie.

– Het doen van een melding van vermoeden van mensenhandel of andere misstanden terwijl de werkruimten wel verhuurd wordt, dan wel blijft aan de betreffende sekswerker.