

ECLI:NL:RBMNE:2014:2736

Uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: UTR 13/5846 en 13/5847

uitspraak van de meervoudige kamer van 7 juli 2014 in de zaak tussen

[naam 1] Utrecht B.V., gevestigd te Utrecht, eiseres

(gemachtigde: mr. R. Ridder),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, verweerder

(gemachtigde: N. Verkerk).

Procesverloop

Bij besluit van 11 juli 2013 (het primaire besluit I) heeft verweerder de nog lopende exploitatievergunning van eiseres voor een seksinrichting op de boten aan het Zandpad te Utrecht met de nummers 104, 106, 108, 110, 116, 118, 120, 126, 132, 136, 140, 142, 144, 146, 152, 154, 156, 158, 160, 168 per 25 juli 2013 ingetrokken en de aanvraag voor een nieuwe vergunning voor een seksinrichting op boot nummer 102 geweigerd.

Bij besluit van 28 september 2013 (het bestreden besluit I) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Bij besluit van 11 juli 2013 (het primaire besluit II) heeft verweerder de lopende exploitatievergunning van eiseres voor een seksinrichting in de panden aan de Hardebollenstraat 2, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, en 14 per 25 juli 2013 ingetrokken en de aanvraag tot verlenging van de vergunning geweigerd.

Bij besluit van 1 oktober 2013 (het bestreden besluit II) heeft verweerder de bezwaren van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen de bestreden besluiten I en II beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 april 2014. Eiseres is vertegenwoordigd door [A], [B] en [C], en bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, door mr. A.J. Arnold, mr. A. Hogendoorn van de

afdeling Handhaving en door F.G.M. van Ramselaar, expert mensenhandel bij de politie Midden-Nederland.

Overwegingen

1.

Eiseres is opgericht in 1977 en heeft als enig aandeelhouder de besloten vennootschap de Gooische Rentmeester B.V. (de vennootschap) waarvan [A] ([A]) tot 1 oktober 2013 bestuurder was. De vennootschap is eigendom van de Stichting Administratiekantoor van aandelen in de Gooische rentmeester B.V., waarvan [C] ([C]) bestuurder is. Op de vergunning van eiseres staan beheerders vermeld. Daarnaast voerden [X] ([X]

[X]) en[Y] als managers de dagelijkse leiding van de seksinrichtingen voor eiseres aan het Zandpad en de Hardebollenstraat. Op 2 juli 2013 heeft eiseres de managers ontslagen.

2.

Verweerder heeft aan de intrekking en weigering van de exploitatievergunningen ten grondslag gelegd dat er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting van eiseres sprake is en zal zijn van mensenhandel, dat er een ernstig gevaar voor de openbare orde is, dat sprake is van slecht toezicht op de seksinrichting en dat de exploitant, de bestuurders/beheerders en twee managers van eiseres van slecht levensgedrag zijn. Verweerder heeft zich bij het nemen van de primaire besluiten gebaseerd op een tweetal bestuurlijke rapportages van 18 juni 2013 en 10 juli 2013, die zijn opgesteld door de Politie Midden-Nederland, Dienst Regionale Recherche (de bestuurlijke rapportages).

3.

Eiseres heeft aangevoerd dat er geen volledige heroverweging op de grondslag van de bezwaren heeft plaatsgevonden en dat de bestuurlijke rapportages onjuistheden bevatten, op grond waarvan de bestreden besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en onvoldoende deugdelijk zijn gemotiveerd.

4.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), onder meer de uitspraak van 17 april 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ7701), mag een bestuursorgaan, in dit geval verweerder, in beginsel uitgaan van de juistheid van een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakte rapportage. Dit geldt evenzeer voor de rechter, tenzij tegenbewijs moet leiden tot afwijking van dit uitgangspunt. De rechtbank stelt vast dat de bestuurlijke rapportages zijn opgesteld door twee politieambtenaren, naar aanleiding van een screeningsaanvraag vanuit de gemeente in verband met de aanvraag om verlenging van de exploitatievergunningen van eiseres, en berusten op strafrechtelijke uitspraken, processen-verbaal van de politie en op gegevens van de belastingdienst Gooi en Vechtstreek. Bij de bestuurlijke rapportages zijn ook de gegevens die eiseres bij haar zienswijze heeft overgelegd betrokken. Naar het oordeel van de rechtbank bestaat in zijn algemeenheid geen grond voor de stelling dat de bestuurlijke rapportages op onzorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen, dan wel dat deze onjuiste feiten bevatten of enkel zijn gebaseerd op vermoedens. Het standpunt van eiseres dat zij inhoudelijk voldoende tegenbewijs heeft geleverd om te twifelen aan de inhoud van de rapportages onderschrijft de rechtbank, mede gelet op hetgeen in het navolgende in dit kader wordt overwogen, niet. Verweerder heeft zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat

hij in beginsel heeft mogen uitgaan van de juistheid van de rapportages en dat hij niet is verplicht om de brondocumenten die aan de rapportages ten grondslag liggen over te leggen. Verweerder heeft toegelicht dat hij de feiten, waar nodig, heeft geverifieerd en vervolgens een eigen afweging heeft gemaakt. Daarmee is sprake van een zorgvuldige besluitvorming.

5.

De rechtbank is voorts van oordeel dat in de primaire besluiten voldoende kenbaar is gemotiveerd waarom verweerder de seksinrichting van eiseres heeft gesloten. De bestreden besluiten zijn aan te merken als een aanvulling daarop, waarbij de bezwaargronden van eiseres kenbaar zijn meegewogen. Dat verweerder zijn motivering van de bestreden besluiten mede heeft doen steunen op overwegingen uit de uitspraak van 24 juli 2013 van de voorzieningenrechter van deze rechtbank (ECLI:NL:RBMNE:2013:3037), maakt niet dat die motivering gebrekkig is. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat de bestreden besluiten en de primaire besluiten een voldoende daadkrachtige motivering bevatten als grondslag voor de sluiting van de seksinrichting van eiseres. De beroepsgrond slaagt niet.

Aanwijzingen van mensenhandel

6.

Eiseres voert aan dat verweerder ten onrechte heeft geconcludeerd dat er aanwijzingen zijn dat er in de door haar geëxploiteerde seksinrichting personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) (samengevat: mensenhandel). Volgens eiseres heeft verweerder zich ten onrechte gebaseerd op de feiten en omstandigheden uit de diverse strafrechtelijk onderzoeken, omdat deze onvoldoende concreet, objectief en verifieerbaar zijn. Voorts heeft eiseres er op gewezen dat de verdachten in enkele strafzaken inmiddels in hoger beroep zijn vrijgesproken van (onder meer) mensenhandel.

7.

Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat op grond van de bestuurlijke rapportages en de brondocumenten voldoende is komen vast te staan dat er aanwijzingen zijn dat werknemers van eiseres mensenhandel hebben gefaciliteerd binnen de seksinrichting van eiseres en dat dit aan haar kan worden toegerekend.

8.

Uit artikel 3:1, aanhef en onder i, van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Utrecht volgt dat een beheerder de natuurlijke persoon is die met het feitelijk beheer en het dagelijks toezicht in een seksinrichting is belast of feitelijk het escortbedrijf beheert.

Op grond van artikel 3:10, eerste lid, aanhef en onder e, van de APV wordt een vergunning geweigerd indien er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf (1) personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 273f van het WvSr of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet 2000 bepaalde, (2) minderjarigen werkzaam en/of aanwezig zijn of zullen zijn, (3) geen of onvoldoende toezicht aanwezig is van de exploitant of beheerder, of (4) prostituees aanwezig zijn, die niet op grond van artikel 3:17 zijn geregistreerd.

Artikel 3:11, eerste lid, van de APV bepaalt dat het verboden is een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben, zonder dat de ingevolge artikel 3:4 op de vergunning vermelde exploitant of beheerder in de seksinrichting aanwezig is. Op grond van het tweede lid van dit artikel dienen de exploitant en/of de beheerder er voortdurend op toe te zien, dat in de seksinrichting:

a. geen strafbare feiten plaatsvinden, waaronder in ieder geval de feiten genoemd in de titels XIV (misdrijven tegen de zeden), XX (mishandeling), XXII (diefstal), artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht en XXX (begunstiging) van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, in de Opiumwet en in de Wet wapens en munitie;

b. geen prostitutie wordt uitgeoefend door personen in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;

c. geen minderjarigen aanwezig zijn.

Artikel 3:15 van de APV geeft aan dat onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 het bevoegd bestuursorgaan een vergunning als bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, geheel of gedeeltelijk kan intrekken indien wordt gehandeld in strijd met het bij of krachtens artikel 1:8 en dit hoofdstuk bepaalde.

In de toelichting op deze artikelen staat in de APV nog het volgende vermeld:

"Artikel 3:1 Begripsomschrijvingen

(...)

Onder i, beheerder: Onder "feitelijk beheer" dient bijvoorbeeld te worden verstaan sleutelbeheer, geld in ontvangst nemen, et cetera. Zoals ook in de begripsomschrijving tot uitdrukking is gebracht, dient het feitelijke beheer en het dagelijks toezicht in één hand te liggen. Het is daarom niet mogelijk om het feitelijke beheer en het dagelijks toezicht bij twee verschillende partijen neer te leggen.

(...)

Artikel 3:11 Toezicht en verplichtingen

Eerste lid

Uitgangspunt is dat voldoende toezicht alleen mogelijk is als de exploitant of de beheerder(s) feitelijk aanwezig zijn in de inrichting of, als het om raamprostitutiebedrijven gaat, in de onmiddellijke nabijheid van het raamprostitutiebedrijf. De feitelijke situatie in de raamprostitutie is dat daar gebruik wordt gemaakt van een gemeenschappelijke beheerder. Daar is op zich geen bezwaar tegen. Met deze bepaling is deze situatie vastgelegd in de regelgeving.

Tweede lid

De exploitant en/of de beheerder is verplicht er op toe te zien dat in de inrichting:

- geen onvrijwillige prostitutie of prostitutie door minderjarigen plaatsvindt;
- geen drugs- of wapenhandel, heling e.d. plaatsvindt;
- geen prostitutie plaatsvindt door illegalen;
- geen minderjarigen in de inrichting aanwezig zijn.

Aan het nemen van maatregelen vanwege niet-naleving van deze verplichting hoeft geen strafrechtelijke vervolging en/of veroordeling te zijn voorafgegaan, daarvoor moet slechts aannemelijk zijn dat genoemd toezicht niet of onvoldoende is uitgeoefend. (...)".

9.

Naar aanleiding van onderzoeken naar mensenhandel op het Zandpad heeft verweerder de Handhavingsstrategie Seksinrichtingen vastgesteld (collegebesluit van 17 mei 2011, met daarin opgenomen de wijziging van 6 maart 2012), waarin de gemeente haar beleidsregels voor toezicht en handhaving van seksinrichtingen heeft vastgesteld. De Handhavingsstrategie heeft als doel om samen met ketenpartners als politie en Openbaar Ministerie mensenhandel en arbeid onder dwang te voorkomen en te bestrijden, de veiligheid van prostituee en klant te bevorderen en overlast te voorkomen. Verweerder wil door het houden van toezicht op de naleving van de vergunningen en de APV barrières opwerpen voor mensenhandel.

In paragraaf 5.2 van de Handhavingsstrategie is vermeld dat voor de sanctiestrategie in beginsel het tweestappenplan geldt, dat wil zeggen eerst waarschuwen en daarna sanctioneren. Als er sprake is van spoedeisend belang wordt er niet gewaarschuwd maar direct opgetreden. Van spoedeisendheid is in ieder geval sprake bij gevallen van mensenhandel en/of gedwongen prostitutie. Gekozen wordt voor de meest effectieve vorm van handhaving, waarbij verweerder in overweging neemt dat naast de overtreders ook derden, waaronder prostituees, getroffen kunnen worden door de gevolgen van de sanctie.

Voor het opleggen van sancties vermeldt de Handhavingsstrategie, onder meer, het volgende:

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 per deze direct. Gezien de ernst van de overtredingen waarschuwen wij niet vooraf.

- -

Artikel 3:10 1e lid, sub e onder 1 APV: aanwijzingen dat personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 273f Sr of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;

- -

(...).

10.

Verweerder heeft verzocht om beperkte kennisneming van een deel van de onderliggende stukken van de bestuurlijke rapportages. Het gaat om politiegegevens uit de strafrechtelijke onderzoeken, zoals aangiftes van slachtoffers, verklaringen van derden en processen-verbaal van bevindingen. De rechtbank heeft met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid van de Awb van deze stukken kennis genomen. Van een deel van de strafrechtelijke dossiers heeft eiseres inmiddels overigens zelf via andere wegen kennis gekregen.

11.

De rechtbank stelt voorop dat intrekking van een lopende vergunning een belastend besluit is waarbij het aan het bestuursorgaan is om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor de uitoefening van zijn bevoegdheid tot intrekking is voldaan. Verweerder dient hiervoor de nodige

kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. De last om voldoende feiten te stellen en, waar nodig, te bewijzen ligt bij verweerder. De feiten en omstandigheden die aan de intrekking van de exploitatievergunning ten grondslag liggen moeten bovendien voldoende concreet, objectief en verifieerbaar zijn. Dit volgt uit onder meer uit de uitspraak van de ABRvS van 21 augustus 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:792). Het voorgaande laat evenwel onverlet dat voor de beoordeling of sprake is van, in artikel 3:10, eerste lid, aanhef en onder e, van de APV bedoelde, ‘aanwijzingen’ dat binnen de seksinrichting sprake is of zal zijn van mensenhandel, een lichte bewijsmaatstaf geldt. Met de term ‘aanwijzingen’ is door de regelgever tot uitdrukking gebracht dat geen sprake hoeft te zijn van onomstotelijk bewijs; voldoende is dat de seksinrichting in verband wordt gebracht met mensenhandel. De rechtbank volgt het betoog van eiseres dat verweerder, in navolging van de uitspraak van de voorzieningenrechter van 24 juli 2013, ter zake een onjuiste bewijsmaatstaf heeft toegepast dus niet, waarbij nog wordt opgemerkt dat het begrip ‘aanwijzingen’ wel meer behelst dan ‘allerlei vage vermoedens’ zoals eiseres nog heeft gesteld.

12.

De beoordeling of sprake is van aanwijzingen voor mensenhandel vindt, zo blijkt uit de primaire besluiten van verweerder, plaats aan de hand van diverse indicatoren opgesteld door instanties. De indicatoren hoeven op zichzelf niet alarmerend te zijn, maar een combinatie van kenmerken kan het aannemelijk maken dat iemand slachtoffer of dader van mensenhandel is. Indicatoren voor slachtofferschap van mensenhandel zijn, onder meer:

- -
het slachtoffer wordt bedreigd of geconfronteerd met geweld;
- -
het slachtoffer draagt sporen van lichamelijke mishandeling zoals blauwe plekken;
- -
het slachtoffer mag zich niet in vrijheid bewegen; wordt altijd begeleid naar overheidsinstanties;
- -
het slachtoffer betaalt uitzonderlijk hoge huur;
- -
het slachtoffer maakt uitzonderlijk lange werkdagen of werkweken;
- -

het slachtoffer heeft uiterlijke kenmerken, zoals tatoeages, die duiden op afhankelijkheid;

- -

het slachtoffer moet (een gedeelte van) de verdiensten afstaan;

- -

het slachtoffer wordt van en naar haar werkplek gebracht en heeft geen zelfstandige bewegingsvrijheid;

- -

het slachtoffer werkt afwisselend op verschillende plaatsen.

13.

Kern van het geschil is of op grond van het door verweerder aangedragen feitenmateriaal vastgesteld kan worden dat binnen de seksinrichting van eiseres aanwijzingen voormensenhandel waren. De rechtbank is van oordeel dat uit de strafrechtelijke mensenhandelonderzoeken die aan de bestuurlijke rapportages ten grondslag liggen, blijkt dat er binnen de seksinrichting van eiseres signalen waren die duiden op mensenhandel. Het gaat dan om uitzonderlijke lange werkdagen of -weken van de prostituees op de boten van het Zandpad, het halen en brengen van prostituees naar de boten en tussentijds controleren door 'pooiers', om bepaalde tatoeages en, in aantal gevallen, om zichtbaar letsel bij de prostituees. Deze signalen staan alle vermeld op de hiervoor genoemde lijst van indicatoren, die ook bij eiseres bekend is of dient te zijn. De verschillende onderzoeken zullen hieronder nader besproken worden.

14.

De rechtbank overweegt voorts dat van eiseres als exploitant mag worden verwacht dat zij de genoemde signalen had gezien en dat zij deze vervolgens had gemeld binnen haar organisatie en bij de politie. Dit geldt niet alleen voor de twee managers, maar ook voor andere werknemers van eiseres, de beheerders en [A]. Daarbij acht de rechtbank van belang dat eiseres zelf heeft aangegeven dat haar werknemers de prostituees doorgaans goed controleerden, regelmatig langs de boten liepen en dat de managers ook ten minste eenmaal per week persoonlijk contact hadden met de prostituees bij het innen van de huur. Onder deze omstandigheden acht de rechtbank het niet aannemelijk dat zij geen enkel signaal hebben opgevangen dat duidt op mensenhandel. Dat de managers de genoemde signalen mogelijk niet aan eiseres hebben gemeld, maakt naar het oordeel van de rechtbank niet dat eiseres niet verantwoordelijk kan worden gehouden. De rechtbank volgt de voorzieningenrechter in zijn oordeel dat eiseres verantwoordelijk is voor de handelingen van haar twee managers en dat eiseres zich daarvan niet kan distantiëren. Dat eiseres per 2 juli 2013 beide managers op staande voet heeft ontslagen, maakt daarom ook niet dat de handelingen van de managers niet (meer) aan eiseres kunnen worden toegerekend, nog daargelaten, zoals hiervoor overwogen, dat ook de beheerders signalen hadden moeten zien en melden, hetgeen zij hebben nagelaten. Ook dit kan eiseres worden toegerekend. Verder geldt ten aanzien van [A], die behalve exploitant volgens de vergunningsaanvragen tevens beheerder was,

dat hij er, gelet op zijn functie, eveneens van op de hoogte had kunnen en moeten zijn dat er sprake was van aanwijzingen van mensenhandel. Dat geldt te meer nu [A], zoals eiseres heeft toegelicht, meerdere keren per week op het Zandpad en in de Hardebollenstraat aanwezig was, hij dagelijks telefonisch of via e-mail in contact stond met zijn werknemers en via een tablet cameratoezicht kon houden op de kantoorruimte van eiseres.

15.

De rechtbank acht uit de diverse strafrechtelijke onderzoeken, zoals weergegeven in de bestuurlijke rapportages, meer specifiek het volgende van belang.

Anaconda

16.

Het mensenhandelonderzoek ‘Anaconda’ uit 2010 heeft geleid tot een veroordeling van de verdachte wegens mensenhandel bij vonnis van de rechtbank Utrecht van 1 juni 2011 (ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ6884). Ook in hoger beroep is de verdachte door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden bij arrest van 8 november 2013 (ECLI:NL:GHARL:2013:8522) ter zake van mensenhandel veroordeeld. De rechtbank heeft zich bij haar vonnis gebaseerd op de verklaringen van de slachtoffers 1 en 2, die zij beiden als betrouwbaar heeft aangemerkt en die op verschillende punten worden gestaafd door ander bewijsmateriaal. Uit de verklaringen van beide slachtoffers blijkt - kort gezegd - dat zij door hun pooier zijn gedwongen in de prostitutie te werken, dat zij gedurende lange tijd (een slachtoffer circa 10 jaar) op het Zandpad hebben gewerkt en dat hun pooier naar de twee managers van eiseres belde om een kamer te huren. Uit het vonnis van de rechtbank blijkt verder onder meer dat slachtoffer 1 door haar pooier naar haar werkplek werd gebracht en opgehaald en dat het slachtoffer onder druk een groot aantal dagen per week en een groot aantal uren per dag als prostituee moest werken, ook gedurende ziekte, zwangerschap en ongesteldheid. Slachtoffer 1 heeft hierover zelf onder meer tegenover de politie verklaard dat zij, toen zij zwanger was, niet meer mocht werken van een beheerder van het kantoor, dat haar pooier toen naar het kantoor heeft gebeld en [X] heeft gesmeekt om een kamer voor zijn zwangere vrouw, waarna zij van [X] alsnog een kamer heeft gekregen. Verder blijkt uit het onderzoek dat slachtoffer 1 uiteindelijk in de achtste maand van haar zwangerschap door de politie van haar werkplek is gehaald. Het onderzoek Anaconda bevat daarmee voldoende concrete, objectieve en verifieerbare feiten en omstandigheden om te kunnen concluderen dat er aanwijzingen van mensenhandel binnen de seksinrichting van eiseres waren.

17.

De rechtbank volgt eiseres niet in haar stelling dat zij nooit signalen heeft opgemerkt bij de slachtoffers 1 en 2 die duiden op mensenhandel. Dit geldt in het bijzonder voor slachtoffer 1. De rechtbank acht het niet aannemelijk dat geen van de werknemers van eiseres heeft gezien dat slachtoffer 1 aan het werk was terwijl zij hoogzwanger was, zoals ter zitting door [A] is gesteld. Dit klemt te meer nu de zwangerschap kennelijk voor de politie wel goed zichtbaar was, waarop zij slachtoffer 1 direct van haar werkplek heeft weggehaald. Dat slachtoffer 1 mogelijk zelf pas in een laat stadium heeft gemerkt dat zij zwanger was, zoals eiseres nog heeft aangevoerd, maakt het voorgaande niet anders, omdat hieruit niet blijkt dat de zwangerschap bij (in ieder geval) acht maanden niet zichtbaar zou zijn. Ook acht de rechtbank niet aannemelijk dat geen van de

werknemers van eiseres heeft gezien dat slachtoffer 1 ook enige tijd met een been in het gips heeft gewerkt. Daarbij is van belang dat slachtoffer 1 in ieder geval aan het begin en het einde van een werkdag van en naar haar werkplek op de boot heeft moeten lopen, waarbij een been in het gips niet gemakkelijk onopgemerkt kan blijven. Voorts is van belang dat de werknemers van eiseres, zoals zij zelf heeft gesteld, regelmatig langs de boten liepen ter controle en/of om de huur te innen, op welk moment zij het gips ook hadden kunnen (en moeten) opmerken. Dat het hier blijkens de verklaring van de behandelend arts geen gebroken been maar een gebroken enkel betrof, doet niet af aan de ernst van het letsel en aan het feit dat er sprake was van zichtbaar gips. Dat slachtoffer 1 het gips mogelijk zelf voortijdig heeft verwijderd, zoals eiseres nog heeft gesteld, maakt evenmin dat werknemers van eiseres niet hebben kunnen (en moeten) opmerken dat zij wel enige tijd met gips heeft rondgelopen, nog daargelaten dat deze stelling niet is onderbouwd.

18.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat er in ieder geval voldoende signalen voor eiseres waren dat er bij slachtoffer 1 mogelijk sprake was van mensenhandel. Dat slachtoffer 1, volgens eiseres, tevens heeft verklaard dat dat ze vrijwillig en met plezier in de prostitutie werkte, dat zij veel geld verdiende tijdens haar zwangerschap en door haar zwangerschap veel klanten had, laat onverlet dat eiseres, gelet op de genoemde signalen, de plicht had om melding te maken van mogelijke mensenhandel. De rechtbank ziet in deze stelling van eiseres overigens ook geen aanleiding om te twijfelen aan de verklaring van slachtoffer 1 tegenover de politie dat zij tot prostitutie werd gedwongen. Ook de verklaringen in de strafzaken van de twee managers, de getuige [getuige] (exploitant bij [naam 2]) en een vaste klant van slachtoffer 1, waarop eiseres heeft gewezen, geven geen aanleiding tot die twijfel. Met betrekking tot de door eiseres overgelegde verklaringen van artsen en hulpverleners wordt nog opgemerkt dat zij, anders dan (werknemers van) eiseres, slachtoffer 1 niet dagelijks hebben gezien, zodat uit het gegeven dat zij mogelijk geen letsel bij haar hebben opgemerkt, op zichzelf niet volgt dat dit letsel er nooit is geweest en dat dit (ook) voor werknemers van eiseres niet zichtbaar had kunnen of moeten zijn.

Augusta

19.

Het onderzoek Augusta uit 2012 betrof mensenhandel ten aanzien van twee slachtoffers. De verdachte ging een 'liefdesrelatie' met hen aan en dwong hen vervolgens om hun prostitutie-inkomsten af te staan. Ten aanzien van het ene slachtoffer duurde dit een jaar. Ten aanzien van het andere slachtoffer duurde dit gedurende hun huwelijk ruim tien jaar. De rechtbank heeft bij vonnis van 11 april 2013 (ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ8651) de verdachte veroordeeld tot een gevangenisstraf van zeven jaar. De rechtbank heeft de verklaringen van de slachtoffers als betrouwbaar beoordeeld en heeft ten aanzien van slachtoffer 1 onder meer bewezen verklaard dat de verdachte haar dagelijks van en naar haar werkplek heeft gebracht, opgehaald en tussentijds heeft gecontroleerd en dat zij tatoeages had met de naam van de verdachte, en ten aanzien van slachtoffer 2 dat de verdachte haar telkens heeft gecontroleerd tijdens haar prostitutiewerkzaamheden en dat hij haar ertoe heeft aangezet om gedurende een zeer groot aantal uren per dag als prostituee te werken, ook nadat zij net was geopereerd.

Verweerder heeft uit dat onderzoek op basis van de verklaringen van een van de slachtoffers, zoals weergegeven in de bestuurlijke rapportage, aanwijzingen voor mensenhandel aangenomen die door eiseres en haar werknemers gezien hadden kunnen en moeten worden. Zo heeft het slachtoffer gedurende een periode van zes tot zeven jaar gedwongen zeven dagen per week twaalf uur per dag bij eiseres gewerkt, moest zij haar verdiensten afstaan, kreeg zij slechts een klein bedrag voor eigen uitgaven en werd zij regelmatig geslagen, waarbij zij zichtbaar letsel, zoals blauwe plekken, op haar been had.

20.

Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft bij arrest van 4 april 2014 (ECLI:NL:GRARL:2014:2644) het vonnis van de rechtbank vernietigd en de verdachte vrijgesproken van mensenhandel. Eiseres heeft vervolgens aangevoerd dat de mishandeling die in de bestuursrechtelijke rapportage wordt genoemd in 2011 heeft plaatsgehad, toen het slachtoffer geen boot meer van eiseres huurde. Dat het slachtoffer door haar pooier dagelijks van en naar haar werkplek werd gebracht duidt volgens eiseres niet op dwang in relatie tot het werken in de prostitutie. De drie tatoeages op haar lichaam met de naam van de mensenhandelaar waren volgens eiseres niet altijd goed zichtbaar. Bovendien komen tatoeages veel voor en deze hoeven daarom niet te duiden op gedwongen prostitutie. Ter zitting heeft eiseres in aanvulling hierop nog verwezen naar de volgende overwegingen van het gerechtshof in het arrest van 4 april 2014: [Naam slachtoffer] heeft verklaard dat zij zelf graag een tatoeage (met verdachtes naam) wilde, terwijl zij op enig moment (gelegen binnen de ten laste gelegde periode) zelfstandig heeft besloten die tatoeage op haar buik te laten verwijderen. Van enige vorm van dwang daartoe in relatie tot het werken in de prostitutie is niet gebleken. (...)

Door zowel [naam slachtoffer] als verdachte is aangegeven dat [naam slachtoffer] door verdachte wel eens werd gebracht naar en opgehaald werd van haar werk. Uit de enkele omstandigheid dat verdachte haar wel eens bracht en haalde, op zichzelf niet ongewoon binnen een gezinsrelatie, blijkt niet van enige vorm van dwang in relatie tot het werken in de prostitutie. (...)

De verklaring van [naam slachtoffer] dat verdachte haar controleerde, vindt geen bevestiging in ander bewijsmateriaal. Uit de omstandigheid dat verdachte haar belde tijdens het werk, op zichzelf geen ongewoon verschijnsel, blijkt niet van enige vorm van dwang in relatie tot het werken in de prostitutie. Naar controle door verdachte op andere manieren is geen onderzoek gedaan en daarvoor is ook geen ander bewijs aanwezig. (...)

Uit het dossier blijkt onvoldoende dat verdachte bepaalde op welke dagen en tijden [naam slachtoffer] moest werken. Uit de verklaring van [naam slachtoffer] zelf blijkt bovendien dat zij zelf haar werktijden bepaalde, dat zij steeds minder ging werken en dat dat niet op weerstand van de zijde van verdachte stuitte.

21.

De rechtbank stelt vast dat uit het onderzoek Augusta blijkt dat een van de slachtoffers van 2004 tot eind 2009 op het Zandpad heeft gewerkt op een boot van eiseres. Daargelaten dat het slachtoffer ten tijde van de ernstige mishandeling in 2011 wellicht niet meer bij eiseres huurde, is de rechtbank van oordeel dat verweerder gelet op de lange duur dat het slachtoffer bij eiseres huurde, heeft mogen aannemen dat er signalen van mensenhandel waren die de werknemers van eiseres hadden kunnen en moeten zien. De vrijspraak door het gerechtshof van de verdachte in de strafzaak maakt in dit geval niet dat verweerder de hiervoor genoemde signalen van

mensenhandel die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen niet langer aan zijn besluit ten grondslag mag leggen. De vrijspraak is er op gebaseerd dat voor de verklaringen van het slachtoffer onvoldoende ondersteunend bewijsmateriaal voorhanden is, zodat niet is komen vast te staan dat sprake is geweest van mensenhandel zoals omschreven in de tenlastelegging. Hieruit blijkt niet dat het gerechtshof de verklaringen van het slachtoffer onbetrouwbaar heeft geacht, maar slechts dat hiervoor geen ondersteunend bewijs is, hetgeen voor een strafrechtelijke veroordeling wel is vereist. De strafrechtelijke waardering van bewijs verschilt echter van die van de waardering van feiten in een bestuursrechtelijke procedure. De vraag of er aanwijzingen zijn voor mensenhandel die aanleiding geven een exploitatievergunning in te trekken, is een andere dan die of wettig en overtuigend bewezen is dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan mensenhandel zoals omschreven in artikel 273f van het WvSr. In het bijzonder geldt de bewijsregel dat de verdachte het ten laste gelegde feit heeft begaan door de rechter niet uitsluitend kan worden aangenomen op de verklaring van (slechts) één getuige, waarop in dit geval de vrijspraak in hoger beroep is gebaseerd, niet in de procedure bij de bestuursrechter. Verweerder heeft zich daarom op het standpunt mogen stellen dat het, gelet op de lange periode dat het slachtoffer op een boot van eiseres werkte, niet aannemelijk is dat er geen signalen van mensenhandel zichtbaar zijn geweest voor werknemers van eiseres. Daaraan doet ook niet af dat slachtoffers wellicht zoveel mogelijk proberen om tekenen van mishandelingen (blauwe plekken, littekens) te verbergen, zoals eiseres heeft aangevoerd, nu het ook in dit geval gaat om een combinatie van indicatoren en bovendien niet alle tekenen van fysiek geweld helemaal verborgen kunnen worden.

Celsius

22.

Eiseres heeft aangevoerd dat van de twee slachtoffers in het onderzoek Celsius er maar één een werkruimte van haar heeft gehuurd en dat niet is gebleken dat haar personeel hierin heeft gefaciliteerd. Eiseres is niet bekend met de verklaring van het slachtoffer dat het contact om werkkamers te regelen via [X] liep en er is volgens haar dan ook geen sprake van transparante besluitvorming. De anonieme melding dat het slachtoffer 6 à 7 avonden per week werkte, is volgens eiseres geen betrouwbare indicator. Ook het feit dat het slachtoffer blauwe plekken op haar lichaam had, duidt niet op betrokkenheid van eiseres bij mensenhandel. De tatoeage op de onderarm van het slachtoffer is daarvoor evenmin bewijs, aldus eiseres.

23.

Verweerder heeft hiertegen (onder meer) ingebracht dat het slachtoffer dat een werkplek bij eiseres huurde heeft verklaard dat de contacten om werkkamers te regelen via [X] liepen en dat haar pooier haar met medeweten van personeel van eiseres probleemloos kon controleren.

24.

Bij vonnis van 14 juli 2010 heeft de rechtbank Utrecht de verdachte uit het onderzoek Celsius veroordeeld tot vier jaar gevangenisstraf voor onder andere mensenhandel en mishandeling (ECLI:NL:RBUTR:2010:BN5110). Uit het vonnis is af te leiden dat een van de twee slachtoffers enkele jaren op een boot van eiseres heeft gewerkt, dat zij volgens een anonieme getuige zes à zeven avonden per week werkte, dat zij blauwe plekken op haar lichaam had, grote tattoos had en dat ze werd gehaald en gebracht en gecontroleerd door haar pooier. Gelet op de lange periode

waarin het slachtoffer bij eiseres werkte, is de rechtbank van oordeel dat werknemers van eiseres die signalen hadden moeten zien. De rechtbank ziet in hetgeen eiseres heeft aangevoerd geen aanleiding om te twijfelen aan de verklaring van het slachtoffer dat zij jarenlang zeer veel werkte. Dat tatoeages tegenwoordig heel gebruikelijk zijn, zoals eiseres heeft aangevoerd, moge zo zijn, maar dat laat onverlet dat het in de branche waar eiseres werkzaam is wel geldt als een indicator voor mensenhandel en dat eiseres hiervoor extra aandacht dient te hebben en hiervan, ook in geval van twijfel, melding dient te maken. Bovendien is er ook in dit geval sprake van meerdere indicatoren.

Visdief, Colombo en Isobaar

25.

De rechtbank is van oordeel dat uit de onderzoeken Visdief, Colombo en Isobaar niet zonder meer volgt dat (werknemers van) eiseres ervan op de hoogte hadden kunnen of moeten zijn dat er sprake was van mensenhandel. Verweerder heeft deze onderzoeken naar het oordeel van de rechtbank dan ook niet aan de bestreden besluiten ten grondslag kunnen leggen. Uit het onderzoek Visdief, dat heeft geleid tot een vonnis van de rechtbank Amsterdam van 17 juni 2013 (ECLI:NL:RBAMS:2013:CA3399), blijkt dat een van de slachtoffers in de periode van 1 maart 2011 tot en met 21 april 2011 een werkplek heeft gehuurd bij eiseres en verder bij een andere exploitant. Gelet op de korte periode waarin het slachtoffer een werkplek bij eiseres huurde, is niet vast te stellen dat er ook toen sprake was van signalen van mensenhandel die werknemers van eiseres hadden moeten opmerken. Voorts is het gegeven dat de politie naderhand enkele kentekens van auto's die van en naar deze werkplek reden heeft kunnen koppelen aan de verdachten, onvoldoende om te concluderen dat werknemers van eiseres deze auto's en hun bestuurders op voorhand hadden moeten herkennen als mensenhandelaren en hiervan melding hadden moeten maken. Uit het onderzoek Colombo, dat heeft geleid tot het vonnis van de rechtbank Utrecht van 6 april 2012 (ECLI:NL:RBUTR:2012:BW2290), blijkt dat het slachtoffer vanaf 25 juli 2011 in Nederland verbleef, dat zij vanaf 3 augustus 2011 een werkplek huurde bij eiseres en dat zij haar huur op 30 augustus 2011 heeft beëindigd. Ook in dit geval is dus sprake van een relatief korte periode waarin het slachtoffer een werkplek bij eiseres huurde. Niet kan worden vastgesteld dat er in die korte periode signalen waren van mensenhandel die werknemers van eiseres hadden moeten opvangen. Voorts kan niet worden vastgesteld dat het slachtoffer na haar ernstige mishandeling op 28 augustus 2011 nog heeft gewerkt op een boot van eiseres. Dat in het vonnis van de rechtbank bewezen is verklaard 'dat de verdachte tegen betaling aan een derde voor het slachtoffer een kamer heeft geregeld', acht de rechtbank onvoldoende om dit aan eiseres toe te schrijven. De stelling van verweerder ter zitting dat nu het slachtoffer op een boot van eiseres werkte, de verplaatsing door haar pooier naar een andere kamer wel via een medewerker van eiseres móet zijn gelopen, is daarvoor ook niet voldoende. Ten slotte overweegt de rechtbank over het onderzoek Isobaar dat dit een nog lopend strafrechtelijk onderzoek betreft naar de mogelijke betrokkenheid van (onder meer) de twee managers van eiseres bij mensenhandel, maar dat er nog geen sprake is van een daad van vervolging. De aanwijzingen voor mensenhandel uit dat onderzoek zijn nog onvoldoende concreet, objectief en verifieerbaar om in het kader van deze procedure aan eiseres te kunnen worden tegengeworpen. Verweerder heeft die aanwijzingen daarom niet aan zijn besluit tot intrekking van de exploitatievergunningen ten grondslag kunnen leggen.

Cable, Ariel en Krobia

26.

Verweerder heeft bij brief van 1 april 2014 een aanvullende bestuurlijke rapportage van

28 maart 2014 toegezonden met informatie over nog drie strafrechtelijke onderzoeken van mensenhandel, te weten Cable, Ariel en Krobia, waarin de slachtoffers eveneens hebben gewerkt op het Zandpad te Utrecht op boten van eiseres. Verweerder ziet in deze onderzoeken een bevestiging van zijn standpunt dat er sprake is geweest van ernstige misstanden op het gebied van mensenhandel en een gebrekkig toezicht binnen de seksinrichting van eiseres.

27.

Eiseres stelt zich op het standpunt dat de rapportage van 28 maart 2014 buiten beschouwing moet worden gelaten, omdat de onderliggende stukken niet in het geding zijn gebracht en de in de rapportage genoemde vonnissen niet zijn gepubliceerd en ook niet verifieerbaar zijn. Bovendien kan uit de rapportage niet worden opgemaakt dat eiseres of haar werknemers zich hebben beziggehouden met (het faciliteren van) mensenhandel of dat sprake is van onvoldoende toezicht.

28.

De rechtbank ziet geen aanleiding om de rapportage van 28 maart 2014 buiten beschouwing te laten. Dat eiseres geen inzage heeft gekregen in de onderliggende processen-verbaal van de strafrechtelijke onderzoeken, is daarvoor op zichzelf onvoldoende, waarbij de rechtbank verwijst naar hetgeen zij heeft overwogen in rechtsoverweging 4. Eiseres heeft bovendien ter zitting uitvoerig haar standpunt over de strafrechtelijke onderzoeken naar voren gebracht. Verder is gesteld noch gebleken dat eiseres door het in een laat stadium indienen van de rapportage in haar processuele belangen is geschaad.

29.

De rapportage van 28 maart 2014 is op verzoek van verweerder door de politie Midden-Nederland opgesteld ten behoeve van deze bodemprocedure. Nu sprake is van een op ambtseed opgemaakte proces-verbaal, gaat de rechtbank er in beginsel van uit dat de daarin opgenomen verklaringen juist en volledig zijn weergegeven. In hetgeen eiseres ter zitting heeft aangevoerd, ziet de rechtbank geen aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van de inhoud daarvan. De rechtbank stelt vast dat de feiten die naar voren zijn gekomen uit de strafrechtelijke onderzoeken Cable, Ariel en Krobia, zoals die zijn neergelegd in de rapportage, zich hebben voorgedaan vóór de datum van de bestreden besluiten en dat ze direct of indirect een relatie hebben met de seksinrichting van eiseres, zodat verweerder die onderzoeken als nadere motivering aan de besluiten ten grondslag heeft kunnen leggen. De strafrechtelijke onderzoeken bevestigen het beeld zoals naar is gekomen uit de hiervoor besproken onderzoeken, namelijk dat de slachtoffers in de seksinrichting van eiseres hebben gewerkt en dat er duidelijke signalen van mensenhandel waren die eiseres had moeten opmerken en melden. Zo werd het slachtoffer in het onderzoek Cable, die van juni 2010 tot augustus 2012 bij eiseres werkzaam was, bij haar inschrijving opgewacht door een man in een BMW met buitenlands kenteken, was zij slechts eens in de twee tot drie weken een dag vrij, had zij blauwe plekken en werd zij tijdens haar werk

door de verdachte bezocht en maakte het slachtoffer in het onderzoek Ariel, toen zij werkzaam was op een boot van eiseres, uitzonderlijk lange werkdagen.

Conclusie

30.

Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit de bestuurlijke rapportages van 18 juni 2013, 10 juli 2013 en 28 maart 2014 - en dan met name uit de daarin genoemde onderzoeken Anaconda, Augusta en Celsius - voldoende dat er aanwijzingen waren van mensenhandel binnen de organisatie van eiseres die door werknemers van eiseres opgemerkt hadden kunnen en moeten worden en die eiseres vervolgens had moeten melden aan de politie. Verweerder heeft zich op basis hiervan op het standpunt kunnen stellen dat er onvoldoende vertrouwen bestaat dat binnen het bedrijf van eiseres in de toekomst geen personen meer werkzaam zullen zijn in strijd met artikel 273f van het WvSr, waarbij de rechtbank er nogmaals op wijst dat niet alleen de (inmiddels ontslagen) managers verantwoordelijk gehouden kunnen worden, maar ook de andere werknemers en beheerders van eiseres – en daarmee eiseres zelf. Verweerder heeft de vergunningen van eiseres dan ook op grond van artikel 3:15, in samenhang met artikel 3:10, eerste lid, aanhef en onder e, sub 1 van de APV mogen intrekken respectievelijk weigeren. De overige beroepsgronden van eiseres die zijn gericht tegen de vaststelling dat sprake is van mensenhandel, zoals de gronden met betrekking tot de (in een ambtsedig opgemaakt proces-verbaal vastgelegde) verklaring van de accountant over de gunningsgelden, behoeven derhalve geen bespreking meer.

Onvoldoende toezicht

31.

Nu, zoals hiervoor is overwogen, geconcludeerd moet worden dat er aanwijzingen van mensenhandel waren, die (werknemers van) eiseres moet(en) hebben opgemerkt en ook had(den) moeten melden - wat niet is gebeurd - staat naar het oordeel van de rechtbank tevens vast dat er binnen de organisatie van eiseres sprake was van onvoldoende toezicht. In dat verband wordt nog het volgende overwogen.

32.

Eiseres heeft aangevoerd dat zij wel voldoende toezicht hield op de dagelijkse gang van zaken binnen de seksinrichting en zij heeft er daarbij op gewezen dat haar bedrijfsvoering is uitgerust met een modern beveiliging- en administratiesysteem, dat calamiteiten binnen het bedrijf worden gemeld, dat het personeel een kentekenregistratie bijhoudt en dat zij werkt met ervaren en capabel personeel dat wordt aangestuurd door leidinggevenden. De organisatie is er volgens eiseres juist op ingericht om vrouwenhandel, uitbuiting en andere misstanden te voorkomen en deze te bestrijden en met de gemeente en politie zijn ook heldere afspraken gemaakt over informatie uitwisseling. Zo werden de papieren van de prostituees voor aanvang van hun werkzaamheden altijd gecontroleerd en is relevante informatie (waaronder een zwarte lijst van prostituees) actief gedeeld met de gemeente en de politie. Eiseres is ook recent en herhaaldelijk gecompimenteerd over haar werkwijze voor de bestrijding van mensenhandel. Eiseres verwijst hierbij bijvoorbeeld naar de brief van 8 november 2010 van de burgemeester en een e-mail van

30 januari 2013 van [D] van de gemeente. Eiseres stelt dat zij niet bekend was met de (vermeende) misstanden van haar managers [X] en Post, noch met de strafrechtelijke antecedenten van [X]. In reactie op het voornemen om de vergunningen voor raamprostitutie in te trekken vanwege het faciliteren van mensenhandel, heeft eiseres haar managers op staande voet ontslagen. Onder verwijzing naar de uitspraak van 8 augustus 2012 van de rechtbank Amsterdam (ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9903) stelt eiseres dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de aanscherping van haar bedrijfscultuur.

33.

De rechtbank volgt het betoog van eiseres dat er wel sprake was van voldoende toezicht niet. Verweerder heeft er terecht op gewezen dat gelet op de ernst van de geconstateerde misstanden en het feit dat de twee managers - die geacht worden van deze misstanden op de hoogte te zijn geweest - niet als (te screenen) beheerders op de vergunningsaanvragen waren vermeld, er geen sprake kan zijn van adequaat toezicht binnen de seksinrichting. Vast staat dat de managers belast waren met het innen van de huur en het toedelen van kamers aan de prostituees. Zij stonden boven de beheerders en hadden de dagelijkse leiding. De beheerders moesten de aanwijzingen van de managers opvolgen en aan hen verantwoording afleggen. Gelet op hun takenpakket, hadden zij vermeld moeten worden op de vergunningsaanvragen en had met betrekking tot hen een screening uitgevoerd moeten worden. Uit de toelichting op de APV volgt dat het toezicht op de dagelijkse gang van zaken binnen de seksinrichting een belangrijke taak is van de exploitant en/of beheerder. Beiden zijn verantwoordelijk voor wat er in de seksinrichting gebeurt. Het is op grond van de APV de verantwoordelijkheid van eiseres dat de voorschriften van de APV worden nageleefd en om van een eventueel strafrechtelijk verleden van haar werknemers op de hoogte te zijn. Het had in dat licht op de weg van eiseres gelegen om uitdrukkelijk aan verweerder te melden wat de rol van de managers binnen haar organisatie precies inhield. Dat de managers in het verleden niet op de vergunningen genoemd hoefden te worden, of dat de politie - die voorheen haar aanspreekpunt was - dit (naar gesteld) niet van eiseres vroeg, doet aan die verantwoordelijkheid niet af. In geval van twijfel had eiseres hierover bovendien nog kunnen informeren bij verweerder.

De rechtbank volgt eiseres voorts niet in haar betoog dat verweerder ervan op de hoogte was of had kunnen zijn welke taken de managers precies uitvoerden en dat zij dus 'ambtshalve' een screening van hen had moeten uitvoeren. Het enkele gegeven dat de managers wel bij naam bekend waren bij verweerder en dat zij ook deelnamen aan overleggen met de gemeente is hiervoor onvoldoende. Ook het feit dat zij gemachtigd waren om in te loggen in het gemeentelijk systeem RIS, het elektronisch register waarin de exploitant kan raadplegen of een prostituee bij de GG&GD is geregistreerd, maakt niet dat verweerder er op bedacht had moeten zijn dat de managers een dermate belangrijke functie hadden binnen de organisatie van eiseres, dat een screening was aangewezen.

34.

Voorts staat naar het oordeel van de rechtbank vast dat er belangrijke en herkenbare signalen van mensenhandel niet zijn gemeld bij de gemeente en de politie. Zo heeft eiseres de door haar bijgehouden kentekenlijsten niet integraal overgelegd, maar slechts een door haar gemaakte selectie, waarbij ook relevante informatie is weggelaten. Dat geen sprake is van wettelijke plicht of specifieke opdracht van de politie om kentekens door te geven, doet aan de meldplicht van signalen niet af. De rechtbank wijst daarbij nog op de door eiseres overgelegde e-mail van [D]

(productie 23 bij het bezwaarschrift), waaruit ook blijkt dat verweerder van eiseres verwachtte dat er, behalve de door haar samengestelde lijsten, ook (direct) rechtstreeks signalen van mensenhandel werden doorgegeven. De door eiseres genoemde reden voor het niet delen van informatie - omdat dit in strijd met de privacy zou zijn - acht de rechtbank geen plausible reden. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het delen van privacygevoelige informatie met willekeurige derden, maar met politie en gemeente in het kader van het voorkomen en opsporen van ernstige misdrijven. Verder overweegt de rechtbank dat het feit dat eiseres op andere vlakken mogelijk wel heeft meegewerkt met de gemeente en de politie, bijvoorbeeld door één keer per veertien dagen een 'zwarte lijst' van prostituees over te leggen en deel te nemen aan overleggen en mee te denken over het tegengaan van mensenhandel, waarvoor zij ook complimenten heeft gekregen, en het feit dat zij een professioneel en goed georganiseerd bedrijf is dat zaken als beveiliging, registratie en inschrijving van prostituees goed heeft geregeld, gelet op het hiervoor overwogene onverlet laat dat sprake is geweest van onvoldoende toezicht.

35.

Uit het voorgaande volgt dat verweerder de exploitatievergunningen van eiseres tevens heeft kunnen intrekken en weigeren op grond van artikel 3:15, in samenhang met artikel 3:10, eerste lid, aanhef en onder e, sub 3 van de APV. De rechtbank volgt het betoog van eiseres dat verweerder de bestreden besluiten onzorgvuldig heeft genomen, nu hij geen nader onderzoek heeft gedaan naar de gestelde verscherpte bedrijfsvoering, niet. Het is aan eiseres om in een geval als dit, waarin sprake is van ernstige en omvangrijke misstanden, aan te tonen dat deze niet meer zullen en kunnen plaatsvinden binnen haar organisatie en daarvoor is, als gezegd, het ontslag van de twee managers op zichzelf onvoldoende. Dat eiseres inmiddels nog meer maatregelen genomen heeft om dergelijke misstanden in het vervolg te voorkomen binnen haar organisatie, is overigens gesteld noch gebleken. In zoverre wijkt de zaak af van de door eiseres genoemde uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 8 augustus 2012. Ook heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank niet gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Voor eiseres was immers, anders dan in de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 12 juli 2013 (ECLI:NL:RBAMS:2013:4221) die door eiseres is aangehaald, wel duidelijk hoe ver haar zorgplicht strekte, althans dit behoorde duidelijk voor haar te zijn, juist vanwege de regelmatige en intensieve contacten met de politie en gemeente hierover.

Openbare orde

36.

De rechtbank is met verweerder van oordeel dat, nu er sprake is van aanwijzingen van mensenhandel en onvoldoende toezicht, de vergunning ook ingetrokken respectievelijk geweigerd kan worden vanwege het bestaan van een gevaar voor de openbare orde. Hierbij is van belang dat, waar het gaat om aanwijzingen van (het faciliteren) mensenhandel, vanwege het daarmee gepaarde gaande geweld reeds sprake is van een gevaar voor de openbare orde. Verweerder heeft de rol die eiseres (en haar werknemers) had(den) in de hiervoor besproken strafrechtelijk onderzoeken van mensenhandel op zichzelf dragend mogen achten voor de conclusie dat sprake is van ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid. Ten aanzien van de stelling van eiseres dat er geen feitelijke grondslag is voor de conclusie dat [X] betrokken is (geweest) bij handel in verdovende middelen of dat eiseres protectie-gelden heeft betaald aan een Turkse groepering, overweegt de rechtbank dat - daargelaten of dit juist is - deze elementen

blijkens de bestreden besluiten niet doorslaggevend zijn geweest voor verweerder bij zijn beslissing om de vergunningen in te trekken en te weigeren. Het faciliteren van mensenhandel en het ontbreken van toezicht zijn dit wel.

Verweerder heeft de vergunningen derhalve ook mogen intrekken en weigeren op grond van artikel 3:15 van de APV gelezen in samenhang met artikel 1:8 van de APV, waarin staat dat de vergunning kan worden geweigerd in het belang van de openbare orde. Dat voor eiseres niet duidelijk zou zijn wat onder ‘openbare orde’ wordt verstaan, zoals zij in haar beroepschrift heeft aangegeven, volgt de rechtbank overigens niet. Verder gaat de beroepsgrond van eiseres dat in geval van overtreding van artikel 1:8 APV sprake is van een discretionaire bevoegdheid en dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd waarom tot intrekking en weigering is overgegaan, niet op, nu dit juist uitvoerig is gemotiveerd in de bestreden besluiten.

Slecht levensgedrag

37.

Nu verweerder reeds op de hiervoor besproken gronden de exploitatievergunningen van eiseres heeft kunnen intrekken, respectievelijk weigeren, is de rechtbank van oordeel dat de vraag of verweerder aan de intrekking en weigering van de vergunningen ook ten grondslag heeft mogen leggen dat [A] en [C] van slecht levensgedrag zijn, geen beantwoording behoeft. De rechtbank laat de gronden die eiseres daartegen heeft aangevoerd daarom buiten bespreking.

Belangenafweging en evenredigheid

38.

Eiseres acht de besluitvorming voorts in strijd met het evenredigheidsbeginsel en met de waarborgen van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM). De sluiting van eiseres heeft, behalve voor haar eigen personeel, ook voor honderden prostituees zeer verstreckende gevolgen gehad. Zij moeten uitwijken naar andere steden, waar zij minder veilig zijn. Nu eiseres (voor het overgrote deel) voldoet aan de eisen die verweerder stelt aan een seksinrichting, zoals ook blijkt uit de steunbetuigingen van de huursters, wegen de nadelige effecten niet op tegen de belangen die verweerder beoogt na te streven. Daarmee hebben de bestreden besluiten het effect van een punitieve sanctie. Nu eiseres niet vooraf in de gelegenheid is gesteld om alle strafdossiers in te zien waarop verweerder zich beroept, is het besluit voorts in strijd met de onschuldpresumptie.

39.

Verweerder heeft daar tegenover gesteld dat het evenredigheidsbeginsel niet is geschonden en dat geen sprake is van een punitieve sanctie. Verweerder heeft rekening gehouden met de belangen van de prostituees door de boten en ramen pas na twee weken te sluiten en deze te laten samenvallen met de vaste betaaldag. Ook is er gezorgd voor een actieve voorlichting en extra aanwezigheid van hulpverleners op het Zandpad.

40.

Het standpunt van eiseres dat verweerder de belangen van de bij haar werkzame prostituees onvoldoende in acht heeft genomen en dat de maatregel niet proportioneel is, onderschrijft de

rechtbank niet. Hierbij is van belang dat het hier gaat om aanwijzingen van mensenhandel en om gevaar voor de openbare orde. Zowel uit de APV als uit de Handhavingsstrategie blijkt dat mensenhandel in de prostitutie onder verscherpte aandacht van verweerder staat. Verweerder heeft het belang van het tegengaan van mensenhandel en de rol die eiseres daarin had zwaarder mogen laten wegen dan het belang van eiseres om werkruimte te verhuren voor raamprostitutie. Daarbij heeft verweerder mogen betrekken dat de belangen van vrouwen om de prostitutie als een vrij en veilig vak in haar gemeente te kunnen uitoefenen moeten worden beschermd. Dat de intrekking van de exploitatievergunningen grote nadelige gevolgen heeft voor eiseres, haar werknemers en voor de prostituees die bij haar huren, maakt niet dat sprake is van een punitieve sanctie als bedoeld in artikel 6 van het EVRM. Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS, bijvoorbeeld de uitspraak van 2 februari 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP2763), is de intrekking van de exploitatievergunning een reparatoire sanctie, gericht op bescherming van de openbare orde en is deze niet (mede) gericht op geïndividualiseerd concreet nadeel. Voor de conclusie dat de besluitvorming in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en/of met de waarborgen van artikel 6 van het EVRM ziet de rechtbank dan ook geen grond.

Gelijkheidsbeginsel en toepassing Handhavingsstrategie

41.

Eiseres voert aan dat het rauwelijks sluiten zonder waarschuwing vooraf, gelet op behandeling van een andere raamexploitant, in strijd is met gelijkheidsbeginsel. Eiseres verwijst in dat verband naar het verslag van de avondvergadering van de gemeenteraad van

16 mei 2013. Eiseres acht toepassing door verweerder van zijn beleidsregels in dit geval niet redelijk, doordat geen verschil in sanctionering is gemaakt tussen het actief faciliteren van mensenhandel en het onvoldoende opmerkzaam zijn op signalen van artikel 273f van het WvSr, terwijl het eerste feit meer verwijtbaar is dan het tweede feit.

42.

Verweerder stelt dat de situatie van eiseres niet gelijk is aan die van genoemde raamexploitant. Bij alle exploitanten bij wie aanwijzingen van mensenhandel zijn aangetroffen is direct en zonder waarschuwing handhavend opgetreden en zijn de exploitatievergunningen beëindigd, zoals is voorschreven in de APV en de Handhavingsstrategie.

43.

In de notulen van de avondvergadering van 16 mei 2013 van de gemeenteraad van Utrecht is vermeld:

Een van de ondernemers, dat past in deze aanpak, was al eerder gewaarschuwd op te letten, voordat deze vergunningverlenging speelde omdat we bij hem betrokkenheid bij mensenhandel vermoedden.

Uit de notulen en een brief van 19 april 2013 aan een andere exploitant op het Zandpad kan worden afgeleid dat verweerder deze exploitant in de gelegenheid heeft gesteld om werknemers die van slecht levensgedrag waren van de vergunning te halen, alvorens tot intrekking over te gaan. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat het in dat geval, anders dan de woorden van de burgemeester doen vermoeden, niet ging om een aanwijzing van mensenhandel maar om een onjuiste registratie. Gelet op deze toelichting, waarbij de rechtbank opmerkt dat zij geen

aanleiding ziet om aan de juistheid hiervan te twijfelen, ziet de rechtbank geen reden om de stelling in de bestreden besluiten, dat verweerder in alle gevallen waarin aanwijzingen waren dat personen werkzaam waren in strijd met artikel 273f van het WvSr de exploitatievergunning direct heeft ingetrokken, voor onjuist te houden. Door niet eerst een waarschuwing aan eiseres te geven heeft verweerder dus niet gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Verweerder heeft de feiten als dermate ernstig gekwalificeerd dat hij geen andere keuze had dan direct tot intrekking van de vergunning over te gaan. Verweerder heeft daarmee gehandhaafd conform het in paragraaf 5.2 van de Handhavingsstrategie neergelegde beleid.

44.

Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.C. Verra, voorzitter, en mr. K.J. Veenstra en mr. G.C. van Gelein Vitringa-Boudewijnse, leden, in aanwezigheid van mr. L.E. Mollerus, griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 7 juli 2014.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.