Gemeente Amsterdam

Voorstel bestuurlijke lijn My Red Light (MRL) &

Kennisname uitspraak RvS mbt prostitutiebeleid

Aan Femke Halsema, burgemeester
Van [redacted], programmamanager programma prostitutie
[redacted], OOV, Amsterdamse Aanpak Ondermijning
[redacted] (DJZ)

Datum 31 augustus 2018

Gevraagde beslissingen

1. gezien de wettelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de burgemeester tot het nemen van handhavings- (en andere) beslissingen, daarvan in beginsel op dit dossier niet af te wijken, maar dergelijke beslissingen daar waar nodig, zoals gebruikelijk is, binnen het college af te stemmen;
2. al dan niet aangaan van een gesprek met de Raad van Toezicht van MRL;
3. keuze in de voorgestelde opties met betrekking tot de te volgen handhavingsstrategie;
4. [redacted]

Ad beslispunten 1 tot en met 3 (MRL)

Achtergrond
Na de oprichting van stichting MRL in het najaar van 2016 is de rol van de gemeente beperkt tot vergunningverlener en toezichthouder. Voor MRL gelden dezelfde voorschriften als voor andere exploitanten, zo heeft MRL bij de vergunningaanvraag een hygiëneplan en bedrijfsplan ingeleverd en zijn de betrokken bestuurders getoetst aan de Wet Bibob. Via twee raadsbrieven is de raad destijds op de hoogte gebracht van de start en voortgang van MRL.

De impact van project MRL wordt sinds de opening gemonitord. Voor dit onderzoek is door de raad budget beschikbaar gesteld. In samenwerking met MRL en Start Foundation is er begin 2017 naar een geschikte partij gezocht die deze monitoring zou kunnen uitvoeren. Een begeleidingscommissie waarin de gemeente, Start Foundation en MRL vertegenwoordigd zijn, volgt het onderzoek. Een eerste tussenrapportage is onlangs in concept opgeleverd. De inhoud is voorzichtig positief, maar de signalen staan op rood wat betreft bedrijfsvoering (dit is niet het onderwerp van de monitor). Dit is tot nu toe het belangrijkste punt waarop MRL in gesprek wil met de gemeente: het bestuur wil de bedrijfsvoering zodanig aanpassen dat MRL niet alleen geëxploiteerd kan worden als raambordeel, maar ook als een soort prostitutiehotel/escort. Als reden daarvoor wordt aangegeven dat de ramen nu overdag leeg staan als gevolg van drukte en internetontwikkelingen. Volgens de huidige APV kan dit niet. We hebben aangegeven dat we een voorstel hiervoor graag tegemoet zien en dat we dan in overleg met de branche willen bekijken wat mogelijk is. Een dergelijk voorstel hebben we (nog) niet ontvangen. Overigens geeft MRL nu ook aan met voorstellen te zullen komen voor wijziging van de regels omtrent het melden van misstanden en signalen uitbuiting.

Er staat een toezegging open om met de branche in gesprek te gaan. Van Aartsen is hier niet aan toegekomen en heeft de raad geïnformeerd dat dit na de zomer zal worden georganiseerd.

Handhaving
Momenteel spelen er twee concrete handhavingszaken met betrekking tot MRL. In de bijlage is een korte samenvatting hiervan opgenomen. Het betreffen hier overtredingen van de zwaarste categorie van de handhavingsstrategie (het niet dan wel niet tijdig melden van vermoedens van misstanden), voor de eerste overtreding is inmiddels een dwangsom opgelegd en naar aanleiding van de tweede overtreding wordt een invordering van de dwangsom overwogen.

Juridisch kader
In de Handhavingsstrategie wordt een onderscheid gemaakt in drie categorieën overtredingen, waarbij de zwaarte van de bestuurlijke maatregel is afgestemd op de ernst en aard van het type overtreding: licht (I), ernstig (II) en zwaar (III). Categorie III overtredingen hebben betrekking op de meest ernstige overtredingen, waaronder mensenhandel, illegaliteit en minderjarigheid of andere vormen van uitbuiting, waarbij verwijtbaarheid een belangrijke rol speelt.

De overtredingen die hier aan de orde zijn (het veel te laat melden van evidente signalen misstanden), vallen onder de categorie III overtredingen: een eerste overtreding leidt in beginsel tot het voor onbepaalde tijd intrekken van de vergunning onder aanzegging van bestuursdwang. Hiervan kan worden afgeweken als de individuele situatie daarom vraagt (bijv. exploitatieverleden, wijze waarop de exploitant op de overtreding heeft gereageerd). In het geval van MRL is gekozen voor een lichtere sanctie (dwangsom i.p.v. intrekking vergunning), omdat ze tijdens de eerste gesprekken hebben aangegeven geschrokken te zijn en de procedure omtrent het doorgeven van signalen nog eens goed tegen het licht zouden houden. Destijds is er van uit gegaan dat ze lering hadden getrokken uit hetgeen is gebeurd. De dreiging van het verbeuren van een dwangsom zou een voldoende prikkel moeten zijn om herhaling van de overtreding te voorkomen. De hoogte van de dwangsom is bovendien naar het oordeel van de bezwaarschriftencommissie als redelijk beoordeeld.

Media en Raad
Vast staat dat ontwikkelingen bij MRL door de media (en de Raad) op de voet gevolgd worden, al dan niet gevoed door MRL zelf.[1] MRL benadert daarbij raadsleden actief. Verschillende raadsleden hebben vragen gesteld over of naar aanleiding van de berichtgeving over (de handhaving met betrekking tot) MRL.[2]

Actualiteit
Op 25 augustus reageert het bestuur van MRL in VN op een column van Annemarie van Gaal van 20 augustus in De Telegraaf. In die Telegraaf-column schrijft Annemarie van Gaal dat prostituees op de Wallen flink in de schulden zitten en dat de uitbuiting doorgaat. Het bestuur verwijt [redacted],

[1] 1 augustus 2018: 'Ongekend gênant dat er ook bij gemeentebordeel gedwongen prostitutie is'
1 augustus 2018: 'Gemeentebordeel: 'Politie neemt ons niet serieus, nieuwe Saban B. loopt al over Wallen'
26 april 2018: 'Gemeente: 'We zouden teleurgesteld zijn als My Red Light-bordeel het niet redt'
31 maart 2018: Gemeentebordeel amper jaar na opening in zwaar weer: 'Weinig kans op overleven'

[2] 1 augustus 2018: leden Boomsma en Ceder inzake het niet adequaat reageren op meldingen van gedwongen prostitutie
2 augustus 2018: lid Boomsma inzake het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en dwang in de prostitutie
3 augustus 2018: lid Hammelburg inzake het bericht "Gemeentebordeel: Politie neemt ons niet serieus, nieuwe Saban B. loopt al over de Wallen"
14 augustus 2018: lid Boomsma inzake het bericht dat prostituees op de Wallen kampen met schulden van tienduizenden euro's

[redacted] van Start Foundation, (kort gezegd) dat ze zelf een huisbaas is die zich schuldig maakt aan 'uitbuiting' van MRL met hoge huur voor het pand.

Op 28 augustus heeft [redacted] telefonisch aangegeven dat hij terug treedt als lid van de Raad van Toezicht van MRL, vanwege onverenigbaarheid van functies als [redacted] en de situatie dat signalen bestaan dat slachtoffers mensenhandel werkzaam zijn bij MRL. Hij blijft wel als adviseur betrokken. [redacted] geeft aan dat er een brief komt van MRL over de situatie van de vermoedelijke slachtoffers bij MRL en hoe daarmee om te gaan en met een verzoek van de Raad van Toezicht om een gesprek met de BM aan te gaan over bovenstaande en het feit dat MRL denkt dat ze de maatschappelijke doelstellingen zoals beoogt niet waar kunnen maken. Daarnaast zal de raad van bestuur excuses maken naar [redacted] en Start Foundation.

Interventies en consequenties voor MRL
Met het bestuur van MRL zijn door het prostitutieteam (vergunning en handhaving), diverse gesprekken gevoerd. Ook vanuit het programma prostitutie is verschillende malen met het bestuur en leden van de Raad van Toezicht van MRL gesproken. Daarbij is telkens opening geboden om met voorstellen te komen die zouden kunnen leiden tot een betere werkwijze, mits dit niet leidt tot een uitzonderingspositie voor MRL. De voorgestelde werkwijze zou ook voor andere exploitanten een optie moeten zijn. In dit verband is het goed te weten dat de eigenaar van de panden naast MRL juridische stappen heeft gezet dit voorjaar waarin de gemeente wordt gesommeerd MRL te sluiten vanwege bevoordeling van MRL bij de toewijzing van panden. Deze eigenaar claimt daar zelf recht op te hebben. De gemeente heeft daar via brief van landsadvocaat op gereageerd, tot nu toe is een reactie daarop uitgebleven. Andere exploitanten volgen alles rond MRL en zijn zeer gespitst op bevoordeling door de gemeente.

Het bestuur van MRL geeft in de gesprekken met het prostitutieteam, tegenover de media en via het eigen blog een in onze ogen onjuiste weergave van de feiten. MRL kiest daarin op momenten de aanval, ook persoonlijk gericht op de betreffende collega's. Daarnaast geeft het bestuur aan haar eigen lijn te zullen blijven kiezen en zich daarmee in feite niet te zullen houden aan de geldende (APV-)regels met betrekking tot het melden van misstanden en signalen uitbuiting. Dit zou kunnen leiden tot nieuwe gevallen waarin gehandhaafd moet worden. In een artikel op de site van VN geeft het bestuur van MRL aan diep in de rode cijfers te zitten. Een nieuwe bestuurlijke maatregel gericht op het effectueren van de dwangsom kan in dat licht consequenties hebben en zo (indirect) leiden tot sluiting van MRL.

Het slagen van MRL is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van MRL (bestuur en Raad van Toezicht) zelf. MRL heeft vanwege de achtergrond en de rol van de gemeente bij de totstandkoming ervan echter een in zekere zin een bijzondere positie. Strikt genomen beperkt de rol van de gemeente zich tot haar reguliere rol als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver. De burgemeester is daarin het bevoegde bestuursorgaan.

Het optreden van het bestuur van MRL in de media en de wijze waarop het bestuur zich opstelt jegens de gemeente als vergunningverlener en handhaver ervaren wij op dit moment op zijn minst als niet constructief. Onjuiste berichtgeving door MRL beschadigt de verhouding tussen de gemeente en politie enerzijds en MRL anderzijds, maar ook meer in zijn algemeenheid het vertrouwen van de sector in gemeente en politie. We zoeken naar een mogelijkheid om hierin verbetering te brengen. Daarbij bestaat behoefte aan duidelijkheid over de bestuurlijke koers met betrekking tot MRL. De koers die wordt gekozen in de handhavingsprocedure heeft vanzelfsprekend ook invloed op de relatie met MRL. In die procedure ligt nu een tweede rapportage voor, waar een besluit over genomen moet worden.

Opties

Op verzoek van uw kabinet is in afstemming met DJZ onderzocht op welke wijze de besluitvorming over MRL bestuurlijk belegd kan worden. Het nemen van besluiten rondom handhaving is voorbehouden aan de burgemeester en kan enkel om die reden niet anders belegd worden. Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester kan de loco burgemeester waarnemen. Bevoegdheden kunnen niet door een wethouder worden uitgeoefend.

Gezien de gevoeligheid van het dossier en uw voormalige betrokkenheid bij MRL kan overwogen worden beslissingen rondom dit dossier in een bestuurlijk team met de wethouder (zorg) af te stemmen of in het college te agenderen.

Advies is, gezien de wettelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de burgemeester, in beginsel op dit dossier niet af te wijken van de reguliere werkwijze rondom het nemen van handhavings- (en andere) beslissingen en dergelijke beslissingen daar waar nodig, zoals ook gebruikelijk is, binnen het college af te stemmen.

Handhavingslijn
We zien op dit moment drie opties, waarbij de vraag aan u is welke lijn u in zou willen zetten?

De **eerste optie** is dat de huidige lijn wordt voortgezet, dat voor MRL geen uitzondering wordt gemaakt en dat dit bedrijf als elke andere exploitant wordt behandeld: de beoordeling van de tweede rapportage leidt dan hoogstwaarschijnlijk tot:

- Het innen van de opgelegde dwangsom van € 25.000 vanwege een herhaalde overtreding van de APV waarbij geen verzachtende omstandigheden zijn, sterker nog: MRL geeft in de bespreking op 14 augustus van de rapportage van de politie aan dat zij bewust de regels niet wil hanteren. MRL geeft in gesprekken aan dat dit tot een mogelijk faillissement kan leiden, terwijl het heel makkelijk voorkomen had kunnen worden door de signalen direct te melden. Het lijkt dus een kwestie te zijn van niet willen in plaats van niet kunnen. Overigens staat tegen het inningsbesluit bezwaar en beroep open.
- De verwachting is dat MRL ook hierover de media en de raad zal benaderen. De burgemeester zal deze koers dan moeten verdedigen in de raad (en mogelijk ook in de media).

Een **tweede optie** is om de dwangsom wel te innen maar met een lager of symbolisch bedrag. Dit is binnen de huidige handhavingsstrategie mogelijk en ook al eerder toegepast. Complicerend daarbij is dat al wel een bedrag van € 25.000 is opgelegd en dit in de bezwaarprocedure niet als onredelijk is beoordeeld. In de beeldvorming kan dit leiden tot een status aparte voor MRL, maar een aangepaste dwangsom is echter op basis van de werkwijze van de gemeente in vergelijkbare situaties verdedigbaar. Voorwaarde voor verlaging van de dwangsom zou dan wel moeten zijn dat MRL zich dan wel gaat houden aan de regels op dit gebied. Vooralsnog hebben zij aangegeven dit niet van plan te zijn. In dat geval zou verlaging niet voor de hand liggen.

Een **derde optie** is om niet te handhaven(te innen) gezien de bijzondere status van het project en daarmee af te wijken van de huidige koers, waarin MRL op dezelfde wijze behandeld wordt als elke andere exploitant. Dit levert het beeld op dat de gemeente koste wat kost wil zorgen dat het bedrijf overleeft, een uitzonderingspositie creëert voor MRL en ten gunste van het bedrijf afwijkt van de handhavingsstrategie. Terwijl het hier gaat om overtredingen van de zwaarste categorie. Dit heeft niet onze voorkeur en zou, nu het bezwaar van MRL tegen de dwangsom ongegrond is verklaard, ook een onjuist signaal zijn Een dergelijke beslissing kan leiden tot precedentwerking, reacties van andere exploitanten, die zullen wijzen op ongelijke behandeling, nieuwe juridische procedures e.d. en wellicht ook het opnieuw oppakken van de juridische procedure door de eigenaar van de naastgelegen panden van MRL (zoals eerder genoemd).

Gesprek Raad van Toezicht
Voor alle opties is het de vraag of een gesprek met de Raad van Toezicht wenselijk is. Met andere exploitanten voeren we dergelijke gesprekken doorgaans niet. Andere exploitanten hebben echter ook geen Raad van Toezicht en kennen niet de voorgeschiedenis van MRL. Bovendien lijkt er nu een verzoek te komen van de Raad van Toezicht om zo'n gesprek te voeren,

Onderwerpen van zo'n gesprek zouden kunnen zijn:
- de voortgangsmonitor MRL van Regioplan (in concept klaar);
- de bedrijfsvoering van MRL;
- de houding van het bestuur om zich niet te willen houden aan de regels;
- de verstoorde relatie door mediaberichten en optreden bestuur MRL richting onze medewerkers en die van de politie.

De resultaten van het gesprek kunnen meewegen bij de het nemen van de tweede handhavings-beslissing.

Ad beslispunt 4 [redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

Bijlage 1: Feitenrelaas Handhaving

Rapport van bevindingen d.d. 4 oktober 2017
Al gedurende een periode van twee weken zijn er binnen het team van MRL zorgen over [redacted] sekswerkers omdat [redacted]

Twee dagen na het incident is P&G door MRL op de hoogte gesteld. Vervolgens is via tussenkomst van P&G deze melding uiteindelijk bij de politie terechtgekomen.

Overtreding
In de APV (art. 3.30 lid 1 onder c) staat dat de exploitant en leidinggevende verplicht zijn vermoedens van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting te melden bij de politie. Volgens art. 3.30 lid 4 van de APV moeten de exploitant en leidinggevende ervoor zorgen dat het bedrijfsplan wordt nageleefd. In dit geval is ook niet overeenkomstig het bedrijfsplan gehandeld. Vermoedens van signalen misstanden moeten onmiddellijk worden gemeld bij de politie.

Deze overtreding valt onder de zwaarste categorie (III) van overtredingen uit de handhavingsstrategie. Normaal gesproken volgt op een categorie III overtreding intrekking van de vergunning, maar in plaats daarvan kan ook gekozen worden voor het opleggen van een last onder dwangsom. Hier is vaker voor gekozen om de sekswerkers niet te duperen.

Naar aanleiding van het rapport van bevindingen hebben er op 24 oktober 2017 en 8 november 2017 gesprekken plaatsgevonden met MRL. Kort samengevat komt de reactie van MRL erop neer dat ze de eerdere signalen niet echt als signaal van mensenhandel, uitbuiting of dwang hadden opgevat, maar dat het incident met [redacted] de druppel was en ze daarom met P&G contact hadden opgenomen. Zij dachten te goeder trouw te hebben gehandeld overeenkomstig hun bedrijfsplan. Tijdens het gesprek werd echter al snel duidelijk dat binnen de bedrijfsvoering het accent heel erg op het inzetten van extra zorg is; er wordt te weinig bij stilgestaan dat een zorgcomponent ook een indicatie van een misstand kan zijn.

Op 20 november 2017 zijn de bevindingen voorgelegd aan de loco-burgemeester en heeft hij ingestemd met het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Op 6 februari 2018 is het dwangsombesluit (dwangsom van €25.000) getekend door de waarnemend burgemeester. Het besluit is mede een preventieve maatregel die er op is gericht om herhaling van een geconstateerde overtreding te voorkomen.

Op 17 mei 2018 heeft er een hoorzitting plaatsgevonden naar aanleiding van een ingediend bezwaarschrift tegen het besluit. Op 28 augustus is de beslissing op bezwaar genomen en het bezwaar is ongegrond verklaard.

Rapport van bevindingen d.d. 20 maart 2018
Rapportage is opgemaakt naar aanleiding van een melding over een sekswerker [redacted] Deze rapportage is gedeeld en besproken met MRL. Vanuit MRL werd alles ontkend.

Rapport van bevindingen 3 juli 2018
Uit dit rapport blijkt dat er wederom geen onmiddellijke melding is gedaan van vermoedens van misstanden, ook niet na een incident met [redacted] (is 's nachts waargenomen en pas 's avonds aan de politie gemeld). Tevens blijkt uit de rapportage dat er verhuurd wordt of is verhuurd aan meerdere vermoedelijke slachtoffers mensenhandel waar MRL ook weet van heeft volgens haar eigen verklaring tegenover de politie. MRL is opgeroepen voor een gesprek over hetgeen is geconstateerd.

Dat gesprek heeft op 14 augustus jl. plaatsgevonden met het voltallige bestuur. Tijdens dat gesprek is aangegeven dat MRL niet van plan is de procedure ten aanzien van het melden van vermoedens misstanden aan te passen overeenkomstig de APV. Ze zijn het niet eens met de regelgeving en willen het op hun eigen wijze doen waarbij ze bewust het risico nemen op verdere handhavende maatregelen.

Deze zaak kan leiden tot het verbeuren van de eerder opgelegde dwangsom. Daarover moet nog een besluit moet worden genomen.