

Sekswerkbeleid Deventer 2024

januari 2024

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Bevoegdheden gemeente	3
1.3	Ontwikkelingen landelijke wetgeving	4
2.	Ontwikkelingen sekswerkbeleid.....	5
2.1	Prostitutiebeleid 2000, evaluatie 2007 en aanpassing APV 2017	5
2.2	Doorontwikkeling sekswerkbeleid 2023	5
2.2.1	Decriminalisering van de seksbranche	6
2.2.2	Meer zelfstandigheid van sekswerkers	6
2.2.3	Handhavingsfocus actualiseren	6
3.	Decriminalisering van de seksbranche	7
3.1	Seksbranche en zelfstandig sekswerk	7
3.2	Decriminalisering in het algemeen	8
3.3	Decriminalisering seksbedrijven.....	8
3.3.1	Vergunningsprocedure	8
3.3.2	Maximum aantal vergunningen en werkruimtes schrappen	8
3.3.3	Beperkingen vestigingsmogelijkheden van seksbedrijven	9
3.3.4	Bevorderen opknappen Bokkingshang	9
3.4	Decriminalisering zelfstandig sekswerk	10
3.4.1	Sekswerk voor een deel vergunningsvrij uitoefenen.....	10
4.	Zelfstandigheid van sekswerkers.....	11
4.1	Vergroten zichtbaarheid	11
4.2	Gezondheidsbevordering van sekswerkers	11
4.3	Hulpverlening en uitstappen.....	12
4.3.1	Direct recht op sociale zekerheidsvoorzieningen.....	12
4.3.2	Ondersteuning op alle leefgebieden	12
5.	Handhavingsfocus	13
5.1	Toezicht op seksbedrijven.....	13
5.1.1	Vergunde seksbedrijven.....	13
5.1.2	Onvergunde seksbedrijven	13
5.1.3	Subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel	13
5.2	Tegengaan van misstanden.....	14
5.3	Vestigingsbeleid	14
6.	Uitvoering en financiën	15
6.1	Uitvoering	15
6.2	Financiën.....	15

1. Inleiding

Sekswerk is sinds 1 oktober 2000 een legaal beroep. Ruim twintig jaar later is de Nederlandse seksbranche verder ontwikkeld. Er is landelijk een sterk dalende trend in de traditionele vormen van vergunde seksbedrijven te zien. Deze bedrijven hebben plaatsgemaakt voor meer flexibele en onvergunde vormen van sekswerk, waarbij zelfstandige sekswerkers hun klanten via internet en sociale media werven. Deze ontwikkeling leidt enerzijds tot mogelijkheden voor sekswerkers die zelfstandig en zonder bemoeienis van een exploitant willen werken, anderzijds tot het vergroten van de onzichtbaarheid van slachtoffers van mensenhandel. Hoewel mensenhandel en sekswerk niet hetzelfde zijn, is de seksbranche wel kwetsbaar voor mensenhandel. Seksuele uitbuiting is in Nederland de meest voorkomende vorm van mensenhandel. Hierbij worden personen aangespoord tot ongewenst seksueel gedrag of vallen in de handen van loverboys die stalken en financieel uitbuiten. In de seksbranche kunnen sekswerkers met onveilige situaties worden geconfronteerd. Dit heeft gevolgen voor de (eigen) veiligheid, de toegang tot medische zorg, hulpverlening en uitstapprogramma's. De overheid heeft ook de taak om hen zoveel mogelijk te beschermen. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel al langere tijd (sinds 2019) voor een bredere blik op de seksbranche. Er moeten altijd laagdrempelige hulpverlening- en uitstapmogelijkheden beschikbaar zijn, voor zowel de vergunde als de onvergunde sekswerkers.

1.1 Aanleiding

Het bestaande prostitutiebeleid in Deventer is in 2000 door het college en de gemeenteraad vastgesteld. Dit beleid is opgesteld met als doel de lokale seksbranche te reguleren. De gemeente Deventer geeft hier met een vergunningstelsel invulling aan. Daarbij is ook een maximumstelsel en vestigingsvoorwaarden ingevoerd. Het huidige beleid ziet toe op de bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat, bescherming en verbetering van de positie van de sekswerker en bestending van de bestaande situatie, met uitzondering van uitwassen. In 2007 is het geldende prostitutiebeleid geëvalueerd en op onderdelen gewijzigd. In 2023 is opnieuw een evaluatie uitgevoerd. Het nieuwe sekswerkbeleid heeft als doel het bestaande prostitutiebeleid door te ontwikkelen naar sekswerkbeleid dat aansluit bij de huidige tijd en de ontwikkelingen in de seksbranche.

Sekswerk is een breed begrip voor verschillende vormen van seksuele en erotische dienstverlening. Het beleid heeft daarom betrekking op verschillende vormen van sekswerk. Door een brede blik op de seksbranche, zowel op de vergunde als onvergunde branche en alle sekswerkers, kunnen de negatieve gevolgen van het werk voor sekswerkers worden beperkt. Een voorbeeld hiervan is het vergroten van de toegang tot zorg- en hulpverlening voor sekswerkers, ongeacht of zij legaal of illegaal werkzaam zijn.

1.2 Bevoegdheden gemeente

In artikel 151a van de Gemeentewet staat beschreven dat de raad een verordening kan vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. De gemeente Deventer heeft de voorschriften in hoofdstuk 3 van de Algemene plaatselijke verordening Deventer (Apv) beschreven. Het college van B&W heeft nadere regels voor seksinrichtingen een maximumstelsel en een lijst van aangemelde seksinrichtingen vastgesteld. In de Apv is alleen een vergunningplicht voor seksbedrijven opgenomen. Bij zelfstandig sekswerk hoeft er namelijk geen exploitant of ander persoon betrokken te zijn die de sekswerker gelegenheid geeft om hun diensten uit te voeren.

1.3 Ontwikkelingen landelijke wetgeving

De lokale invulling van het sekswerkbeleid door gemeenten leidt ertoe dat sekswerk verplaatst van gemeenten met een uitgebreid sekswerkbeleid naar gemeenten zonder beleid. Om deze onderlinge verschillen te verkleinen en de maatschappelijke positie van sekswerkers te verbeteren werkt het kabinet sinds 2009 aan landelijke wetgeving: de Wet regulering sekswerk (hierna Wrs). In de Wrs is een uniforme vergunningsplicht opgenomen voor alle vormen van sekswerk. Daarnaast wordt de minimumleeftijd voor sekswerkers verhoogd van 18 naar 21 jaar.

Er is veel kritiek op de Wrs. Eind januari 2021 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een kritisch rapport over het wetsvoorstel gepubliceerd. In reactie daarop heeft het kabinet laten weten dat het wetsvoorstel op een aantal punten wordt aangepast. Een van de wijzigingen is dat er geen bestuurlijke boete aan sekswerkers wordt opgelegd, als zij werken zonder de verplichte vergunning. Demissionair staatssecretaris Van der Burg stimuleert gemeenten om in afwachting van de Wrs door te gaan met het opstellen van lokaal sekswerkbeleid. Dit om te zorgen voor een veilige en gezonde werkomgeving voor sekswerkers en om misstanden te voorkomen. Meerdere gemeenten hebben inmiddels al nieuw beleid vastgesteld, waaronder de gemeente Assen, Almere, Lelystad, Tilburg en Hilversum. De gemeente Deventer behoort met dit doorontwikkelde beleid ook tot deze gemeenten. De landelijke ontwikkelingen zijn, zeker met het oog op de nieuwe wet, van invloed op de gemeentelijke beleidsvorming over sekswerk. De Wrs is in september 2023 niet controversieel verklaard, echter het is onduidelijk wanneer het wetsvoorstel verder wordt behandeld.

2. Ontwikkelingen sekswerkbeleid

De gemeente Deventer heeft voor het opstellen van dit sekswerkbeleid een evaluatie door Bureau Beke laten uitvoeren. Met het prostitutiebeleid uit 2000 en de evaluatie uitgevoerd in 2007 vormt deze evaluatie de basis voor de doorontwikkeling naar het sekswerkbeleid.

2.1 Prostitutiebeleid 2000, evaluatie 2007 en aanpassing APV 2017

Ter voorbereiding op het opheffen van het bordeelverbod op 1 oktober 2000 heeft de gemeenteraad de Nota prostitutiebeleid, met hoofdstuk 3 in de Apv, vastgesteld. Dit is de beleidsnotitie waarin het prostitutiebeleid is uitgewerkt. Het bevat een omschrijving van de doelstellingen en er wordt ingegaan op een aantal beleidsaspecten, namelijk bestrijding criminaliteit, bescherming en verbetering van de positie van de prostituee, het vestigingsbeleid m.b.t. seksinrichtingen en gezondheidszorg. Eén van de belangrijkste doelstellingen van de wetswijziging is het reguleren en beheersen van exploitatie van prostitutie.

In 2007 heeft het college van B&W besloten om een beleidsevaluatie van het prostitutiebeleid uit te voeren. De centrale vraagstelling was wat de werking en lokale effecten van het prostitutiebeleid zijn, ruim zes jaar na de opheffing van het bordeelverbod. De rapportage schept duidelijkheid over de noodzaak van eventuele beleidsaanpassingen, aanscherping van de bepalingen in de Apv en de eventuele behoefte om nieuw beleid te ontwikkelen. De evaluatie toont aan dat er relatief gezien geen sprake is van een ongunstige situatie met betrekking tot bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat.

In 2017 is hoofdstuk 3 van de APV, vooruitlopend op de invoering van de Wrs en in samenwerking met andere gemeenten in Oost-Nederland voor het laatst aangepast.

2.2 Doorontwikkeling sekswerkbeleid 2023

Voor de doorontwikkeling van het sekswerkbeleid is door Bureau Beke de evaluatie *'Beleid bij de tijd. Een evaluatie van het gemeentelijk sekswerkbeleid in Deventer'* uitgevoerd. De onderzoekers concluderen dat de gemeente Deventer voor een regulerende vorm van het sekswerkbeleid heeft gekozen. Het beleid is tolerant en seksondernemers vinden dat de gemeente en partners behulpzaam zijn. Het zicht op de vergunde sector is helder en er lijken geen misstanden voor te komen. Meer complex blijkt de onvergunde sector. Het doel om misstanden te voorkomen en het welzijn van de sekswerker te verbeteren wordt bemoeilijkt door de anonimiteit van sekswerkers. De onderzoekers vragen zich af of de doelstellingen van de gemeente conflicterend zijn. Het ene doel focust zich op het welzijn van de sekswerker, het andere doel op het bestrijden van criminaliteit. Het streven om misstanden in de branche te voorkomen met meer regulerende instrumenten zorgt mogelijk juist voor stigmatisering van de branche. Hetzelfde risico bestaat na de inwerkingtreding van de Wrs. Dit zorgt voor mogelijke stigmatisering in het beleid.

Op basis van het onderzoek en de conclusies hebben de onderzoekers aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen komen terug in de doorontwikkeling van het beleid.

2.2.1 Decriminalisering van de seksbranche

Decriminaliserende beleidsvormen op lokaal niveau zijn, voor zover bekend, niet aanwezig. Met het oog op een toename in thuiswerkenden en het gebrek aan zicht hierop past de gemeente Deventer een decriminaliserend beleid in plaats van regulerend beleid toe.

Om de seksbranche te decriminaliseren, worden de volgende beleidswijzigingen doorgevoerd:

- schrappen van digitaal adverteren van verdiensten als onderdeel van bedrijfsmatige exploitatie;
- intrekken van het besluit maximumstelsel seksinrichtingen en de lijst van aangemelde seksinrichtingen, uit de regels seksinrichtingen;
- uitsluitend in het omgevingsplan regelen van de ruimtelijke impact en beperkingen voor de vestigingsmogelijkheden van seksbedrijven;
- verwerken van de definities uit de Apv in het omgevingsplan;
- bevorderen opknappen Bokkingshang; en
- in gesprek met woningcorporaties over het beleid t.a.v. sekswerk vanuit een corporatiewoning.

2.2.2 Meer zelfstandigheid van sekswerkers

Sekswerkers komen momenteel nog veel financiële drempels tegen of worden blootgesteld aan gezondheidsrisico's. Daarnaast moet de drempel om gebruik te maken van hulpverlening of uitstapprogramma's worden verlaagd of weggenomen.

Om de zelfstandigheid van sekswerkers te bevorderen, worden deze beleidswijzigingen doorgevoerd:

- vergroten van de zichtbaarheid van sekswerkers door het uitvoeren van toezichtcontroles door de gemeente in de vergunde- en onvergunde seksbranche;
- opzetten van een klankbordgroep van sekswerkers, -ondernemers en professionals; en
- samen met de GGD controleren van de verplichtingen op het gebied van gezondheidszorg in de vergunde seksbedrijven.
- met partners GGD IJsselland, Stichting De Kern en het Leger des Heils de zelfstandige sekswerkers in Deventer actief op te zoeken om de drempel naar de zorg- en hulpverlening te verlagen.

2.2.3 Handhavingsfocus actualiseren

De gemeente Deventer laat de taak van toezicht en handhaving op de seksbranche door de politie uitvoeren. Steeds meer gemeenten nemen deze taak van de politie over. Met de doorontwikkeling van regulerend naar decriminaliserend beleid wordt ook de handhavingsfocus opnieuw bepaald.

Om de handhavingsfocus te actualiseren, worden deze beleidswijzigingen doorgevoerd:

- de gemeente neemt de regie op toezicht van vergunde seksbedrijven van de politie over;
- de gemeente organiseert integrale controles, in samenwerking met de politie en GGD en maakt daarover (regionale) uitvoeringsafspraken; en
- verbeteren van de kwaliteit van rapportages bestuurlijk toezicht, met als doel een effectievere handhaving van misstanden.

3. Decriminalisering van de seksbranche

De eerste ontwikkeling in het sekswerkbeleid is van regulerend naar decriminaliserend en destigmatiserend beleid. In de evaluatie van 2023 worden de conflicterende doelstellingen van de gemeente beschreven. Het ene doel focust zich op het welzijn van de sekswerker en het andere doel op het bestrijden van criminaliteit. Het streven om misstanden in de branche te voorkomen met meer regulerende instrumenten zorgt mogelijk juist voor stigmatisering van de branche, wat niet direct ten goede komt van het welzijn van de sekswerker.

3.1 Seksbranche en zelfstandig sekswerk

In de gemeente Deventer zijn verschillende verschijningsvormen van sekswerk. Er kan sprake zijn van exploitatie van een seksbedrijf of zelfstandig sekswerk. Dit maakt dat de gemeente in het prostitutiebeleid van 2000 heeft gekozen voor regulerend beleid, gericht op het beschermen van de sekswerker en de openbare orde. Hierbij maakt de gemeente gebruik van een vergunningstelsel, maximumstelsel en vestigingsbeleid. Met behulp van een vergunningstelsel behoudt de gemeente zicht op de exploitatie van sekswerk en wordt wildgroei voorkomen. Het vergunningstelsel is gericht op het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot seks of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling, zoals in artikel 3:2 van de Apv is gedefinieerd. Bedrijfsmatig wil zeggen dat de activiteiten met een zekere regelmaat of op enige schaal (tegen betaling) plaatsvinden. Naast het onderscheiden van deze verschijningsvormen, wordt er door de gemeente een ruimtelijk kader aan seksinrichtingen via het vestigingsbeleid gegeven. Dit beleid stelt bepaalde eisen aan het vestigen van een seksonderneming op locaties in Deventer.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën:

Categorie	Maximumstelsel	Afgegeven vergunningen
Seksbioscopen, seksautomatenhallen en sekstheaters	2	1
Raamprostitutie	14	3 ¹
Overige seksinrichtingen zoals clubs, erotische massagesalons of privéhuizen	5	3

Een escortbedrijf heeft nauwelijks of geen weerslag op de openbare orde of het woon- en leefklimaat, omdat zij niet locatiegebonden werken. In de Apv is wel een vergunningplicht opgenomen om zicht op escortbedrijven te houden. In de gemeente Deventer is aan één escortbedrijf een vergunning verleend. Straatprostitutie wordt als ongewenst beschouwd, waarvoor een verbod in de Apv is opgenomen. Sekswinkels worden afdoende via het bestemmingsplan gereguleerd. Het is niet nodig om deze winkels aan voorafgaand toezicht te onderwerpen.

Ook is er sprake van zelfstandig sekswerk. Hierbij werkt de sekswerker vaak vanuit de eigen woning. Er is dan geen exploitant of ander persoon betrokken die de sekswerker gelegenheid geeft om hun diensten uit te voeren.

¹ Dit aantal zijn de afgegeven vergunningen, met in totaal tien ramen beschikbaar voor raamprostitutie.

3.2 Decriminalisering in het algemeen

Bij beleid waarbij de seksbranche is gedecriminaliseerd, worden sekswerkers en werknemers binnen andere sectoren op (vrijwel) gelijke wijze behandeld. Door sekswerk onder te brengen onder de reguliere arbeidswet- en regelgeving, krijgen sekswerkers dezelfde rechten en plichten als werknemers in andere sectoren. Belangrijke waarden die hieraan ten grondslag liggen zijn autonomie of zelfbeschikking en gelijkheid. In vergelijking met andere vormen van sekswerkbeleid, is sekswerk in gedecriminaliseerde vorm veiliger en hebben sekswerkers meer toegang tot ondersteuning. Ook is decriminalisering van sekswerk in lijn met de wensen van sekswerkers zelf, zoals ook uit de evaluatie van 2023 blijkt. Internationale en nationale sekswerkorganisaties zetten zich voor de decriminalisering van hun werk in. Ook verzetten sekswerkers in Nederland zich tegen de verbijzondering van wetgeving voor de seksbranche, met name de registratie- en vergunningplicht in de Wrs.

3.3 Decriminalisering seksbedrijven

Seksbedrijven in de gemeente Deventer zijn vergunningplichtig (artikel 3:4 van de Apv). Onder deze vergunningplicht vallen in elk geval een raamprostitutiebedrijf, seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, parenclub, escortbedrijf of een erotische massagesalon. Straatsekswerk is op dit moment niet toegestaan en valt daarom niet onder de vergunningplicht.

3.3.1 Vergunningsprocedure

De vergunningsprocedure start met het indienen van een aanvraag. Bij de aanvraag moet de exploitant een bedrijfsplan aanleveren. Deze verplichting met bijbehorende maatregelen is opgenomen in artikel 3:7 en 3:15 van de Apv. Als een vergund seksbedrijf zich niet houdt aan het bedrijfsplan en de maatregelen uit de Apv, dan kan de gemeente handhaven. In de Apv staat ook een aantal voorwaarden omschreven waaraan exploitanten en beheerders van seksbedrijven moeten voldoen. Bij de vergunningsaanvraag van een seksbedrijf voert de gemeente op basis van de [Wet Bibob](#) een onderzoek uit om de integriteit van de exploitant en het risico op misbruik van de vergunning voor criminele activiteiten te toetsen. Als blijkt dat de vergunning mogelijk wordt gebruikt voor het ondernemen of het faciliteren van criminele activiteiten, kan de vergunning worden geweigerd. Wanneer de vergunning is toegewezen worden voorschriften aan de vergunning verbonden. Deze voorschriften zijn bindend. Dit betekent dat de gemeente kan handhaven wanneer de voorschriften niet worden nageleefd. Vergunningen voor een seksbedrijf zijn persoonsgebonden en kunnen niet worden overgedragen aan een andere (rechts)persoon. Een exploitant die een seksbedrijf wil overnemen zal een nieuwe vergunning moeten aanvragen.

Ondanks het vergunningstelsel is het niet is uit te sluiten dat er bepaalde tussenvormen van sekswerk blijven ontstaan, met als doel zich aan het vergunningstelsel te onttrekken. Beheerders of exploitanten die niet voldoen aan de gestelde eisen, zoeken wellicht een weg naar de onvergunde seksbranche. Uit de evaluatie blijkt dat de huidige, regulerende instrumenten geen effect hebben op de flexibele vormen van de branche. Hier wordt onder paragraaf 3.4 verder ingegaan. Uit de evaluatie blijkt ook dat het zicht op de vergunde sector (met behulp van het vergunningstelsel) helder is. Er komen geen misstanden voor, controles worden opgevolgd en er is over het algemeen goed contact met de seksondernemers en sekswerkers, voornamelijk vanuit de hulpverlenende partijen. Op basis van de evaluatie is er geen aanleiding tot wijzigingen van het vergunningstelsel of de -procedure in het sekswerkbeleid.

3.3.2 Maximumaantal vergunningen en werkruimtes schrappen

In de gemeente Deventer is er sprake van een maximumstelsel. Op basis van artikel 3:6 van de Apv kan het bevoegd gezag een maximum stellen aan het totaal aantal seksbedrijven waarvoor een vergunning kan worden verleend en aan het totaal aantal werkruimtes in een raamprostitutiebedrijf waarvoor vergunning kan worden verleend. Het besluit maximumstelsel seksinrichtingen is in 2000 genomen om een wildgroei aan seksbedrijven te voorkomen. In de praktijk blijkt dat er geen sprake van wildgroei is. Ook is de lijst van aangemelde seksinrichtingen verouderd en aan verandering onderhevig. Om deze reden hebben de burgemeester en het college van B&W, zover ieders bevoegdheid strekt, besloten om het besluit maximumstelsel seksinrichtingen en de lijst van aangemelde seksinrichtingen, in de regels seksinrichtingen, in te trekken.

3.3.3 Beperkingen vestigingsmogelijkheden van seksbedrijven

Naast de specifieke maatregelen ten behoeve van de gezondheid en veiligheid van sekswerkers hebben bepaalde maatregelen te maken met het beperken van de zichtbaarheid van sekswerk. Reclame voor commerciële seks is niet toegestaan. Ook is bewegwijzering voor commerciële seks verboden, omdat dit kan zorgen voor overlast en niet passend is in de buurt.

Een seksbedrijf mag het woon- en leefklimaat van de omgeving niet aantasten. Hierbij wordt in het bijzonder gedacht aan:

- geluidsoverlast, vooral in de avond en nacht;
- aan- en wegrijdend verkeer, vooral in de avond en nacht;
- parkeeroverlast;
- ongewild met erotische- of pornografische afbeeldingen, waren en activiteiten worden geconfronteerd.
- lichtreclame of -overlast

De ruimtelijke impact en beperkingen voor de vestigingsmogelijkheden van seksbedrijven worden uitsluitend in het omgevingsplan geregeld. De definitie van een seksbedrijf in het omgevingsplan wordt gelijkgesteld aan de definitie in de Apv.

3.3.4 Bevorderen opknappen Bokkingshang

In de evaluatie van het gemeentelijke sekswerkbeleid wordt aanbevolen om de Bokkingshang, waar raamprostitutie plaatsvindt, op te knappen. Op en rondom de Bokkingshang is sprake van achteruitgang van de uiterlijke kenmerken van de straat. Verschillende ondernemers en sekswerkers hebben hier last van. Zo missen de sekswerkers goede straatverlichting, zodat zij 's avonds goed zicht hebben op welke klanten voor de deur staan. Op basis van de *broken window*-theorie² kan beargumenteerd worden dat er minder kans is op (klein) crimineel gedrag als de omgeving er netjes uit ziet. De gemeente zal de uiterlijke kenmerken van de straat, voor zover zij verantwoordelijk zijn, zoals straatverlichting verbeteren.

In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op het vestigingsbeleid. Daarin staat dat de raamprostitutie uitsluitend op de daarvoor bestemde locaties aan de Bokkingshang geconcentreerd blijft. Op basis van de huidige ontwikkelingen in de seksbranche is het niet aannemelijk dat alle panden voor het exploiteren van seksbedrijven worden gebruikt. Net als bij andere gevallen waarbij de bestemming van een gebouw niet meer past bij de economische of maatschappelijke actualiteit, is het college bereid om mee te denken over wijziging van een omgevingsplan. Dit geldt ook voor de leegstaande panden aan de Bokkingshang. In het specifieke geval van de Bokkingshang is er in het huidige bestemmingsplan al de mogelijkheid tot wonen op de verdiepingen. Indien wonen ook op de begane grond gewenst is kan dit met een wijzigingsbevoegdheid van het college.

² Deze theorie stelt dat het onderhouden van een stedelijke omgeving een preventief effect heeft ten aanzien van kleine misdrijven.

3.4 Decriminalisering zelfstandig sekswerk

Zelfstandig sekswerk vanuit huis is op grond van de Apv toegestaan als de thuiswerkende op dat adres staat ingeschreven, geen exploitant of ander persoon betrokken is die de sekswerker gelegenheid geeft om hun diensten uit te voeren. Wanneer er sprake is van bedrijfsmatige exploitatie van een seksbedrijf geldt de vergunningplicht. In het CHW-bestemmingsplan Deventer, stad en dorpen is in de regels voor een beroep of bedrijf aan huis een verbod opgenomen voor het oprichten van een seksinrichting. De definitie wijkt echter af van de definitie in de APV, waardoor zelfstandig sekswerk (als beroep) niet expliciet onder de regels van beroep en bedrijf aan huis vallen. Om die reden wordt voorgesteld om de gehanteerde definitie van seksinrichting aan te passen, zodat zelfstandig sekswerk als beroep expliciet aan huis is toegestaan, mits daarbij (evenals andere beroepen aan huis) wordt voldaan aan de algemene regels.

3.4.1 Sekswerk voor een deel vergunningsvrij uitoefenen

Uit de evaluatie blijkt dat de huidige regulerende instrumenten geen effect hebben op de flexibele vormen van de branche. De toename in het aantal thuiswerkenden maakt dat een vergunningstelsel en maximumstelsel niet meer afdoende zijn om de doelen van het huidig sekswerkbeleid te realiseren. Een vergunningstelsel heeft namelijk het doel om zicht te houden op de vergunde sector. Het zicht op de onvergunde of illegale sector blijft onduidelijk.

Zelfstandig sekswerk dat door een bewoner van de woning wordt uitgevoerd is niet vergunningplichtig. Daarvoor gelden de voorwaarden voor aan-huis-verbonden beroepen. Dit is een belangrijke wijziging ten opzichte van het prostitutiebeleid uit 2000. Sekswerkers hoeven zich niet te registreren en hebben geen specifieke certificaten nodig om hun beroep te mogen uitoefenen. Wanneer er sprake is van een bedrijfsmatige exploitatie, dus wanneer de sekswerker niet op het adres staat ingeschreven of wanneer een exploitant of ander persoon gelegenheid geeft om hun diensten uit te voeren, is een vergunning nodig. Het uitvoeren van zelfstandig sekswerk in een woning van een woningcorporatie is op basis van de huurvoorwaarden niet overal toegestaan. Het college van B&W voert het gesprek met de woningcorporaties om zoveel mogelijk één lijn te trekken en tegelijkertijd woonoverlast tegen te blijven gaan.

Met deze wijzigingen wordt sekswerk aan andere thuiswerkberoepen gelijkgesteld, wat de positie van sekswerkers versterkt. Sekswerk wordt namelijk gelijkgesteld aan andere beroepen aan huis, zonder dat hier specifieke regels voor gelden. Als in de toekomst de Wet regulering sekswerk (Wrs) in werking treedt, wordt thuiswerken waarschijnlijk landelijk vergunningplichtig gesteld. Dit geldt dan ook voor de gemeente Deventer. Deze vergunning is naar verwachting persoonsgebonden en niet-locatie gebonden. In de Wrs wordt waarschijnlijk ook een minimumleeftijd van 21 jaar opgenomen voor alle vormen van sekswerk. De gemeente Deventer kan hier met dit beleid goed op inspelen.

4. Zelfstandigheid van sekswerkers

De tweede ontwikkeling in het sekswerkbeleid is de zelfstandigheid van sekswerkers bevorderen. Sekswerkers hebben ten opzichte van andere beroepsgroepen een zwakkere positie op de arbeidsmarkt en in de maatschappij. Dit komt mede door de stigmatisering van sekswerk wat effect heeft op de gezondheid en zichtbaarheid van sekswerkers. De gemeente kan meer betekenen in het creëren van toekomstperspectief en economische zelfbeschikking. Sekswerkers komen nog steeds veel financiële drempels tegen.

4.1 Vergroten zichtbaarheid

Er zijn steeds minder mogelijkheden om vergund te werken, waardoor sekswerkers in de onvergunde en vaak illegale seksbranche belanden. Een andere reden om te kiezen voor de onvergunde branche is de angst voor maatschappelijke veroordeling. Deze veroordeling zorgt ervoor dat veel sekswerkers de voorkeur geven aan anonimiteit. Dit geldt nadrukkelijk voor sekswerkers uit kwetsbare en gemarginaliseerde groepen. Denk aan migranten, mensen die niet goed de Nederlandse taal beheersen, mensen van kleur, jongeren, lhbtqi+ personen en andere gemarginaliseerde groepen. Het gevolg is dat gemeenten en andere instanties moeite hebben om deze sekswerkers te bereiken. Hierdoor is het lastig om sekswerkers te voorzien van de juiste informatie over bijvoorbeeld hun rechten en plichten. Ook bemoeilijkt het de vroegtijdige signalering van eventuele problemen waar sekswerkers mee te maken kunnen hebben zoals gezondheids- en veiligheidsproblematiek.

Om de zichtbaarheid van deze sekswerkers te vergroten voert de gemeente in samenwerking met haar ketenpartners toezichtcontroles in de vergunde- en onvergunde seksbranche uit. De gemeente Deventer werkt steeds meer samen met andere gemeenten om de nadelige gevolgen van verplaatsing tegen te gaan en om te voorkomen dat kwetsbare sekswerkers in andere gemeenten opnieuw in de anonimiteit verdwijnen.

Voor de vorming van het decriminaliserende en destigmatiserende beleid adviseren de onderzoekers in de evaluatie van 2023 om van een klankbordgroep gebruik te maken. Zij noemen voorbeelden van de gemeente Hilversum en Tilburg. Zij maken gebruik van een klankbordgroep bestaande uit (voormalig) sekswerkers om feedback te geven op gemeentelijk gevormd beleid op basis van hun ervaring. De deelnemers van het Breed Prostitutie Overleg (BPO) staan in rechtstreeks contact met seksondernemers en sekswerkers, maar niet met het doel om ze te betrekken bij beleid. De gemeente Deventer verwacht dat wanneer sekswerkers meepraten over het beleid dat hen aangaat, er betere keuzes worden gemaakt. Dit kan aan de destigmatisering van sekswerk bijdragen. De gemeente Deventer zet, in samenwerking met Stichting De Kern en het Leger des Heils, een klankbordgroep op waar sekswerkers twee keer per jaar de mogelijkheid hebben om ideeën en ervaringen te delen. Er wordt onder andere gesproken over gezondheid, weerbaarheid, veiligheid en beleid.

4.2 Gezondheidsbevordering van sekswerkers

Veel sekswerkers ontvangen door de angst voor stigmatisering niet de zorg en hulp die zij nodig hebben. Het verbeteren van de toegankelijkheid is belangrijk omdat sekswerkers een verhoogd risico lopen op gezondheidsproblemen. Om de zorg toegankelijker te maken en de kans op stigmatisering te verkleinen is het van belang om gespecialiseerde zorg- en hulpverleners in te zetten op het gebied van sekswerk. GGD IJsselland, Stichting De Kern en het Leger des Heils zijn belangrijke partijen als het gaat om zorg- en hulpverlening voor sekswerkers. Sekswerkers kunnen hier terecht voor vragen over sekswerk en voor gratis soa-testen. Deze partijen gaan naar sekswerkers en seksbedrijven toe. Hier geven zij voorlichting, bieden maatschappelijke ondersteuning en soa-testen aan. Het is belangrijk dat ook zelfstandig sekswerkers die vanuit huis werken de weg naar zorg- en hulpverlening goed weten te vinden. Daarom leggen GGD, De Kern en Leger des Heils actief contact met de zelfstandige sekswerkers die in Deventer werken met als doel het aanbod voor seksuele gezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning onder

de aandacht te brengen en de drempel te verlagen om er gebruik van te maken. GGD, Stichting De Kern en Leger des Heils hebben korte lijnen met andere hulpverleners, zoals de zorgcoördinator mensenhandel van Veilig Thuis.

Sekswerkers krijgen door decriminaliserend beleid een meer autonome positie, waardoor zij meer invloed kunnen uitoefenen op hun arbeidsomstandigheden. De arbeidsomstandigheden van een sekswerker zijn niet altijd gunstig. Naast het risico van besmetting met en verspreiding van soa's, kunnen factoren spelen als werken op ongunstige tijden en plaatsen en zijn er vaak extra gezondheidsrisico's door stress of lange werktijden. Vanuit de gezondheidszorg is een aanpak vereist die is toegesneden op de specifieke beroepssituatie van de sekswerker. Niet alle exploitanten zullen zich in voldoende mate verantwoordelijk voelen voor de gezondheid van de in hun bedrijf werkzame sekswerkers. Daarom zijn in het vergunningenstelsel een aantal verplichtingen op het gebied van gezondheidszorg opgenomen. De gemeente controleert, samen met de GGD, de vergunde seksbranche op het naleven van deze verplichtingen.

4.3 Hulpverlening en uitstappen

In de regio IJsselland wordt aan sekswerkers hulpverlening en hulp bij uitstappen geboden. Stichting de Kern en Leger des Heils bieden samen hulpverlening aan sekswerkers in de gemeente Deventer aan. Zij bieden ondersteuning, een luisterend oor of geven advies aan sekswerkers. Dit gaat bijvoorbeeld over inkomen of schulden, huisvesting, ondersteuning bij verslaving, veiligheid van de sekswerker, rechten en plichten in de gemeente of hulp bij doorverwijzing.

Stoppen met sekswerk is vaak een langdurig en moeizaam proces, omdat er belemmeringen op verschillende leefgebieden zijn. Denk daarbij aan minder inkomsten of het zoeken van ander werk. Duurzaam uitstappen zonder ondersteuning is dan ook vaak moeilijk. De gemeente biedt uitstapprogramma's aan die (laagdrempelige) ondersteuning aan sekswerkers op de verschillende leefgebieden biedt. Stichting de Kern en Leger des Heils, onder de vlag van Scharlaken Koord, voeren dit voor de gemeente Deventer uit. De financiering van de uitstapprogramma's komt uit de Decentrale Uitkering Uitstapprogramma's Prostituees (DUUP), uitgekeerd aan de centrumgemeente Zwolle. In samenspraak met de andere tien gemeenten in de regio IJsselland wordt deze uitkering verdeeld.

4.3.1 Direct recht op sociale zekerheidsvoorzieningen

Als een sekswerker besluit te stoppen met het werk als sekswerker bestaat er recht op een uitkering op grond van de Participatiewet. De sekswerker moet dan aantonen dat diegene gestopt is met de werkzaamheden. Dit is in de praktijk lastig omdat de werkzaamheden, als er geen sprake is van loondienst, opting-in of zzp'er, niet legaal zijn. Bij aanvraag om een uitkering vindt er dan vaak een onderzoek plaats of de sekswerker daadwerkelijk is gestopt. Als dit zo is dan bestaat er, als aan de andere voorwaarden wordt voldaan, recht op bijstand. Andere voorwaarden zijn inschrijving op adres in de gemeente Deventer, geen vermogen hoger dan de toegestane vermogensgrens en dergelijke. De gemeente biedt ondersteuning aan sekswerkers aan op het gebied van sociale zekerheidsvoorzieningen.

4.3.2 Ondersteuning op alle leefgebieden

De gemeente Deventer zet met haar beleid in op het normaliseren van zelfstandig sekswerk. Daar hoort bij dat deze werkers gebruik kunnen maken van de ondersteunende diensten vanuit de Jeugdwet, Wet maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en de Voor Elkaar teams (VET). Net als iedere andere inwoner van Deventer kunnen sekswerkers contact zoeken met medewerkers VET of de Wmo coaches wanneer er behoefte is aan ondersteuning. Waar het ondersteuning betreft bij het stoppen met sekswerk hebben wij daartoe gespecialiseerde werkers, als onderdeel van de uitstapprogramma's en ook werkzaam in de VET. Zo kan de gemeente ook bij dit vraagstuk passend ondersteunen en helpen met oplossingen die passen bij de individuele situatie van inwoners.

5. Handhavingsfocus

De derde ontwikkeling is de verschuiving van de handhavingsfocus. De gemeente laat de taak van toezicht en handhaving op de vergunde seksbranche door de politie uitvoeren. Met de doorontwikkeling van regulerend naar decriminaliserend beleid wordt ook de handhavingsfocus opnieuw bepaald.

5.1 Toezicht op seksbedrijven

Het toezicht op seksbedrijven richt zich op vergunde- en onvergunde seksbedrijven.

5.1.1 Vergunde seksbedrijven

Met de invoering van een vergunningstelsel zijn verschillende, al dan niet gemeentelijke, diensten bij de (controle op de) exploitatie van sekswerk betrokken. Het gaat in de eerste plaats om de politie, maar ook toezicht & handhaving van de gemeente en de brandweer hebben een handhavende rol. GGD IJsselland heeft een rol op het gebied van hygiënecontroles en gezondheidsaspecten.

De politie controleert de vergunde seksbranche en de vergunningsvoorwaarden. De gemeente wil de regie op toezicht van de vergunde seksbedrijven overnemen. De gemeente gaat integrale controles met de politie en GGD IJsselland organiseren. Op deze wijze worden zowel de veiligheid, vergunningsvoorwaarden, hygiëne en gezondheidsaspecten gecontroleerd. Daarvoor worden (regionale) uitvoeringsafspraken gemaakt, zodat de activiteiten van de partijen op elkaar zijn afgestemd.

Bij het overnemen van deze taak blijkt het noodzakelijk om gegevens van sekswerkers te kunnen verwerken. Met de nieuwe Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven wordt het voor gemeenten mogelijk om de bijzondere persoonsgegevens van sekswerkers te registreren. Bijzondere persoonsgegevens mogen nu alleen worden geregistreerd als daar een zwaarwegend algemeen belang voor is. Door artikel 151a van de Gemeentewet aan te passen is het mogelijk om bepaalde bijzondere persoonsgegevens te verwerken om zo de voorschriften in een vergunning te kunnen handhaven en de veiligheid van sekswerkers te bevorderen.

5.1.2 Onvergunde seksbedrijven

Wanneer commerciële seks bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd zonder benodigde vergunning dan is er sprake van een onvergunde seksinrichting, behorend bij een seksbedrijf. De gemeente kan daarop handhaven. De eerste mogelijkheid is via de Apv waarin is opgenomen dat het verboden is om een seksbedrijf te exploiteren zonder vergunning. De tweede mogelijkheid is via het bestemmingsplan waarin staat dat het niet toegestaan is om op de betreffende locatie een seksbedrijf te exploiteren. Er is in dat geval sprake van strijdig gebruik van het bestemmingsplan. De gemeente zal bij een overtreding gemotiveerd op de overtreder (exploitant) handhaven via het bestemmingsplan en waar noodzakelijk via de Apv als er sprake is van strijdig gebruik.

De politie blijft onvergunde seksbedrijven controleren. De politie stelt na de constatering van een onvergund seksbedrijf een rapportage bestuurlijk toezicht op. Op basis daarvan kan de gemeente bestuursrechtelijk handhaven. Om effectiever op te treden tegen misstanden wil de gemeente de kwaliteit van rapportages bestuurlijk toezicht van de politie verbeteren. Het bestuurlijke instrumentarium is een belangrijke aanvulling op het strafrechtelijke instrumentarium. Dit vraagt om een intensieve samenwerking tussen de gemeente, de politie en het OM.

5.1.3 Subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel

Bij de inzet van een handavingsinstrument is het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel van toepassing (artikel 3:4, tweede lid, van de Awb). Dit houdt in dat het handavingsinstrument in verhouding met de ernst van de gepleegde overtreding moet staan en het moet op het doel worden afgestemd. Er wordt gekozen voor een lichte maatregel als daarmee het doel, het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling, kan worden bereikt. Als dit niet mogelijk is met lichte maatregelen worden zwaardere maatregelen, die passend zijn bij de situatie en omstandigheden, genomen.

5.2 Tegengaan van misstanden

De seksbranche is kwetsbaar voor misstanden, zoals slechte arbeidsomstandigheden, geweld en uitbuiting. Dit speelt zich met name af in de onvergunde, en daarmee vrijwel onzichtbare, seksbranche. Het is verboden om anderen aan te zetten tot het (blijven) leveren van commerciële seksdiensten door middel van dreiging, misbruik van machtspositie of andere vormen van dwang. Vanaf 1 januari 2022³ is het strafbaar als de klant een seksuele dienst afneemt van een sekswerker van wie zij weten of vermoeden dat er sprake is van dwang, uitbuiting of mensenhandel. Bovendien mogen sekswerkers op elk moment afzien van bepaalde diensten. Dit biedt sekswerkers meer middelen om aangifte te doen wegens grensoverschrijdend seksueel gedrag of seksueel geweld.

Door het decriminaliseren en destigmatiseren van sekswerk probeert de gemeente Deventer de drempel voor het melden van misstanden te verlagen. De gemeente werkt voor toezicht op seksbedrijven samen met verschillende organisaties, waaronder gespecialiseerde hulpverleners en de zorgcoördinator mensenhandel. Ook het gemeentelijk vergunningstelsel is een instrument om misstanden in de vergunde seksbranche te voorkomen. De verantwoordelijkheid voor het voorkomen van strafbare feiten wordt bij de exploitant en de beheerder van het seksbedrijf gelegd. Persoonlijke betrokkenheid bij of wetenschap van strafbare feiten in de inrichting zal leiden tot het intrekken van de vergunning. Er moet enige garantie zijn dat de exploitant en beheerder die rol aankunnen voordat een vergunning wordt afgegeven. De gemeente voert, op basis van de Wet Bibob, een onderzoek uit om de integriteit van de exploitant en het risico op misbruik van de vergunning voor criminele activiteiten te toetsen.

5.3 Vestigingsbeleid

De vestiging van een seksbedrijf dient in overeenstemming te zijn met planologische regels. Het sekswerkbeleid wordt mede ondersteund door een planologisch- en ruimtelijk kader omdat seksbedrijven op geschikte locaties moet zijn gevestigd. Er is besloten tot het volgende ruimtelijke kader:

- De bestaande seksinrichtingen kunnen in principe gehandhaafd blijven voor zover zij op een geschikte locatie zijn gesitueerd en voor de omgeving geen onevenredige overlast tot gevolg hebben. Dit kan geëffectueerd worden bij reguliere planherzieningen.
- Een seksinrichting in de vorm van raamprostitutie is uitsluitend toegestaan op de daarvoor bestemde locaties aan de Bokkingshang. In het bestemmingsplan zijn deze seksbedrijven al enige jaren bestemd als 'raamprostitutie'. Net als bij andere gevallen waarbij de bestemming van een gebouw niet meer past bij de economische of maatschappelijke actualiteit, is het college bereid om mee te denken over wijziging van een omgevingsplan. Dit geldt ook voor de leegstaande panden aan de Bokkingshang. In dat specifieke geval is er in het huidige bestemmingsplan al de mogelijkheid tot wonen op de verdiepingen. Als wonen ook op de begane grond gewenst is kan dit met een wijzigingsbevoegdheid van het college.
- Sekswinkels met uitsluitend een detailhandelsfunctie, niet zijnde seksinrichtingen, kunnen worden toegelaten op percelen met een winkelbestemming.
- De nieuwvestiging van seksbedrijven kan uitsluitend gerealiseerd worden via een ruimtelijk-juridische procedure en bij voorkeur in bestaande gebouwen. Per situatie zal steeds een afweging worden gemaakt aan de hand van de volgende overwegingen:
 - Er mag geen sprake zijn van een onevenredige aantasting van de beschermde landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden;
 - Er mag geen sprake zijn van een onaanvaardbare overlast voor de omgeving;
 - Er mag geen sprake zijn van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat of het optimaal functioneren van andere functies (zoals bijvoorbeeld de winkelfunctie);
 - Er moet in voldoende mate en op eigen terrein worden voorzien in parkeer- en/of stallingsruimte.

³ Wet strafbaarstelling misbruik prostitutie(s) die slachtoffer zijn van mensenhandel

6. Uitvoering en financiën

In dit hoofdstuk staan beknopt de uitvoering en financiën van het sekswerkbeleid beschreven.

6.1 Uitvoering

Het Sekswerkbeleid Deventer 2024 treedt in werking op de dag na de publicatie. De uitvoering van het sekswerkbeleid start direct nadat de gemeenteraad het beleid heeft vastgesteld. Elk jaar wordt de uitvoering van het beleid in het Breed Prostitutie Overleg (BPO) door de samenwerkende partners besproken. Het college verantwoordt jaarlijks, via de voortgangsrapportage veiligheid, de voortgang van de uitvoering.

6.2 Financiën

Voor de uitvoering van het sekswerkbeleid zijn aanvullende financiële middelen nodig, zoals voor het opzetten en onderhouden van een klankbordgroep en extra hygiënecontroles van seksinrichtingen. Dit wordt in overleg met de uitvoerende organisaties bekeken en indien nodig worden deze middelen gevraagd. Samen met de gelden uit de begroting van het programma Meedoen en Veiligheid is dit de basis om uitvoering te geven aan het sekswerkbeleid. Jaarlijks herijken we de situatie aan de hand van de evaluatie, in relatie tot de beschikbare middelen, en koppelen dit in de voortgangsrapportage aan de gemeenteraad terug. Als aanvullende middelen benodigd zijn maar niet beschikbaar komen, dan stellen we de ambities bij.