



Aan de gemeenteraad

Op welke gronden deze brief?/Waarom nu voorgelegd?

In de gemeenteraadsvergadering van 1 juni 2023 is de motie “Een gemeente die werkt voor sekswerkers” (23bb003664), ingediend door A.J.A. Maassen (D66) e.a. aangenomen. Met deze motie verzoekt u het college:

- Te inventariseren welke ruimte het lokale regelgevend kader biedt om vergund werken voor sekswerkers te verbeteren of te verduidelijken;
- Bij deze inventarisatie op verschillende opties en de gevolgen hiervan in te gaan, zoals:
 - o het vergund thuis kunnen werken als zelfstandige
 - o het al dan niet werven van klanten via online platforms voor de gevolgen van de vergunplicht
 - o het al dan niet in één woning samen vergund werken
 - o het al dan niet vergund werken via een exploitant en andere scenario's die zijn genoemd of aansluiten bij de behoeften van de (mannelijke) sekswerkers zoals is gebleken uit het onderzoek 'Pays'x 010: Mannelijke sekswerkers in Rotterdam' met inbegrip van het huidige landelijk wettelijke kader;
- De gemeentelijke informatievoorziening over sekswerk en het daarbij behorende vergunningsstelsel te versimpelen aan de hand van de inzichten uit het onderzoek 'Pays'x 010: Mannelijke sekswerkers in Rotterdam';
- Hierover te rapporteren aan de raad.

Gezien de aard van de aspecten van de gevraagde inventarisatie wordt geacht dat deze motie aan de burgemeester is gericht. Met deze brief stel ik u voor de motie (23bb003664) af te doen.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

- Onderzoeksrapport “Pays*x010 – Mannensekswerk in Rotterdam” (22bb005053)
- Afdoening toezegging “Uitkomsten onderzoek - aanbevelingen” (22bb008836)
- Afdoening toezegging “Uitkomsten onderzoek - uitstappen” (22bb008837)
- Afdoening toezegging “Klankbordgroep tegen stigmatisering sekswerkers” (23bb009131)



Toelichting:

Uw motie betreft zowel landelijke als lokale regelgeving en verbinding met de wensen van sekswerkers. In deze inventarisatie wordt daarom ingegaan op actuele landelijke ontwikkelingen en regelgeving en zijn ook ontwikkelingen en inzichten uit andere gemeenten meegenomen. Om de wensen van de sekswerkers goed in beeld te krijgen, was de bedoeling om een klankbordgroep van sekswerkers op te richten. Zoals wethouder Buijt u eerder meldde, is het niet mogelijk gebleken om een dergelijke klankbordgroep op te richten (zie 23bb009131).

Daarom is nadrukkelijk gesproken met sociaal-maatschappelijke en hulporganisaties die hun inzichten uit de praktijk en vanuit hun contacten met sekswerkers hebben gedeeld. Ook de inzichten uit de landelijke klankbordgroep gemeentelijk sekswerkbeleid, waarin sekswerkers sterk vertegenwoordigd worden door een landelijke belangenorganisatie, zijn meegenomen. Daarnaast is gebruik gemaakt van inzichten uit verschillende onderzoeken (waaronder Pays*x010).

Achtergrond

Om de elementen in deze inventarisatie goed te kunnen plaatsen, volgt eerst een kort overzicht van de regels die op dit moment gelden voor sekswerk. Om te beginnen is sekswerk op zichzelf een legaal beroep. Na de opheffing van het bordeelverbod in het jaar 2000 is een vergunningplicht ingevoerd. Deze vergunningplicht berust op art 149 en 151a (lid 1) van de Gemeentewet en heeft als doel om de veiligheid en gezondheid van de sector te verbeteren en misstanden te voorkomen door voorschriften te stellen, daarop toe te zien en te handhaven waar nodig. Een sekswerker heeft dus geen vergunning nodig om het beroep te beoefenen, maar moet dat wel beoefenen op een locatie die daartoe vergund is, of voor een bedrijf dat een vergunning heeft voor de bemiddeling tussen klant en sekswerker. Het laatste betreft escortbedrijven, waarbij de activiteiten niet locatiegebonden zijn.

De burgemeester is belast met de vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de vergunningplicht die in hoofdstuk 3 van de APV is geregeld. Vergunningen voor seksbedrijven hebben een geldigheidsduur van 5 jaar (evenals vergunningen voor horeca-inrichtingen). Het bestuurlijk toezicht wordt in Rotterdam uitsluitend uitgevoerd door de politie. In andere gemeenten zijn deze taken geheel of gedeeltelijk overgedragen aan gemeentelijke toezichthouders. Vergunde seksinrichtingen worden regelmatig bezocht en gecontroleerd. De voorschriften bij de vergunning worden gecontroleerd, evenals de maatregelen die zijn beschreven in het bedrijfsplan (dat onderdeel uitmaakt van de vergunning). Er zijn verschillende overtredingen mogelijk, alle geregeld in de APV en nader uitgewerkt in de beleidsnota Prostitutie en seksbranche 2015. Maatregelen die daartegen kunnen worden genomen zijn opgenomen in het bijbehorende handhavingsarrangement. Bestuurlijk toezicht en handhaving richten zich niet op de sekswerkers, maar altijd op de exploitant, de zogenaamde facilitators, dan wel het pand.

Het stelsel is in de basis dus vrij eenvoudig: Sekswerk zelf is legaal en niet vergunningplichtig. Iedere gemeente kan zelf lokaal regels en voorschriften stellen en toezien op de naleving hiervan. In Rotterdam kan legaal sekswerk worden aangeboden door de daarvoor vergunde bedrijven.

De praktijk is echter weerbarstiger. Sekswerk heeft vele verschijningsvormen die niet limitatief te categoriseren zijn en vaak meer fluïde zijn dan past in de regelgevende kaders. Er bestaat een grijs gebied in de regelgeving rondom thuiswerken, gemaakte uitzonderingen daarin en toezicht en handhaving daarop. De branche is bovendien in ontwikkeling. De online mogelijkheden voor adverteren, bemiddelen en het online



uitvoeren van seksuele handelingen tegen betaling (via webcams en betaalde profielplatforms bijv.) zijn sterk gegroeid. De lockdowns tijdens de COVID-19 pandemie hebben die ontwikkelingen versneld en het landschap blijvend veranderd. Het aanbod verschuift van de locatiegebonden vergunde bedrijven, die het economisch zwaar hebben, naar elders. In de vergunde branche bestaat grote onvrede over het toezicht en de handhaving op de onvergunde/illegale sector – of vooral het gebrek daaraan zoals dat wordt beleefd. Het vertrouwen van de branche en van sekswerkers zelf in de overheid is historisch laag. Het gebrek aan (financiële) steun dat zij tijdens de COVID-19 pandemie hebben ervaren, heeft daaraan sterk bijgedragen. Door dit alles heen speelt ook het sterk ervaren stigma op sekswerk, waardoor de toegankelijkheid tot o.a. financiële dienstverlening, sociale zekerheid en zorg niet vanzelfsprekend zijn. Ondanks de ogenschijnlijke eenvoud van de juridische basis, levert dit al met al een zeer complexe situatie op.

Landelijke ontwikkelingen

De situatie is ook al geruime tijd onder de aandacht van achtereenvolgende kabinetten en Kamers. De inspanningen om zaken met nieuwe wetgeving te verbeteren, hebben tot op heden nog niets opgeleverd. Het wetsvoorstel uit 2015 ligt na tal van wijzigingen op dit moment opnieuw voor in de Tweede Kamer onder de naam Wet Regulering Sekswerk (WRS). De weerstand tegen dit wetsvoorstel vanuit de branche en maatschappelijke en hulpverleningsorganisaties is echter groot. Ook veel gemeenten, waaronder de G4, zijn zeer kritisch. Eén van de grote knelpunten is de vergunningplicht voor sekswerkers die in het wetsvoorstel staat, waardoor het beroep van sekswerker zelf vergunningplichtig zou worden.

Tegelijkertijd is een wetsvoorstel gemaakt om de knelpunten in de huidige regelgeving weg te nemen. De Wet gemeentelijk toezicht op de seksbedrijven (Wgts) zou het toezicht vanuit de gemeenten op vergunde seksbedrijven moeten verbeteren door een grondslag te creëren voor het verwerken van persoonsgegevens van sekswerkers. Om goed te kunnen beoordelen of de exploitant van het seksbedrijf zijn verantwoordelijkheden en zorgplicht goed vervult, is het immers nodig om hierover met sekswerkers zelf te kunnen spreken en de informatie uit die gesprekken op te nemen in een dossier over het bedrijf. Parallel aan deze twee wetgevingstrajecten wordt onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie & Veiligheid gewerkt aan een plan van aanpak om de sociale en juridische positie van de sekswerker te versterken. Dit gebeurt langs 5 thema's: zakelijke dienstverlening, zorg, politie, gemeenten en communicatie & media.

Binnen het thema gemeenten wordt door de ministeries van J en V en BZK onder andere gewerkt aan een nieuwe standpuntbepaling ten aanzien van de reikwijdte van artikel 151a Gemeentewet. Dat betekent dat voor de zomer een landelijk standpunt wordt ingenomen in de langlopende discussie of gemeenten op grond van genoemd artikel überhaupt bevoegd zijn bij lokale verordening nadere regels te stellen aan zelfstandig sekswerk, zoals de meeste gemeenten dat op dit moment geregeld hebben. Hoewel een dergelijke standpuntbepaling niet bindend is en het aan de rechter is om de legaliteit van een verordening te toetsen, heeft het wel enig gewicht. Voor deze inventarisatie is de huidige stand van zaken als uitgangspunt genomen. Indien dit verandert, zal dat worden meegenomen in het eventuele vervolg op deze inventarisatie voor zover dat nodig of wenselijk is.

Inventarisatie

In deze context en tegen deze achtergrond is geïnventariseerd welke ruimte het lokale regelgevend kader biedt om legaal werken voor sekswerkers te vergroten of te verduidelijken. Uit de inventarisatie komt een aantal centrale thema's naar voren:



thuiswerk, samenwerken, vergunde sector (seksinrichtingen) en andere verschijningsvormen.

Thuiswerk

Zoals in de inleiding al geschetst, speelt het thema thuiswerk een centrale rol. Hiervoor bestaat op dit moment geen landelijk uniform kader; gemeenten kunnen dus zelf bepalen hoe hiermee om te gaan. In de Rotterdamse APV en Nota prostitutie en seksbranche is opgenomen dat het verboden is een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning. Een vergunning voor een seksbedrijf kan niet worden verleend op een locatie die een woonbestemming heeft. Indien sprake is van slechts één sekswerker, die niet adverteert, die in zijn of haar eigen (huur)woning werkt en er in deze woning slechts één werkplek is, wordt dit in beginsel niet als bedrijfsmatige exploitatie aangemerkt. Onder genoemde voorwaarden is dit dan ook zonder vergunning toegestaan.

De wens van sekswerkers om legaal thuis te kunnen werken, berust hoofdzakelijk op de onafhankelijkheid van een exploitant, wat meer eigen regie geeft over werktijden en werkomstandigheden en meer eigen inkomen genereert omdat geen afdracht aan een exploitant verschuldigd is.

Wat als grootste knelpunt wordt ervaren door sekswerkers is de voorwaarde dat slechts één keer per 13 maanden mag worden geadverteerd. Als vaker wordt geadverteerd, dan is volgens de definitie van bedrijfsmatigheid uit de beleidsnota sprake van bedrijfsmatige exploitatie, en geldt dus de vergunningplicht. Een vergunningaanvraag die hiertoe strekt, zal echter worden afgewezen, omdat het niet toegestaan is om deze bedrijfsmatige activiteit te verrichten in een pand met een woonbestemming.

Binnen het lokale kader is het mogelijk om de beleidsmatige definitie van bedrijfsmatigheid aan te passen, specifiek door voorwaarden die in beleid zijn opgenomen ten aanzien van adverteren, te verruimen.

Deze wijziging zou tegemoetkomen aan wensen van sekswerkers. Dit zou tot gevolg hebben dat meer sekswerkers op legale wijze vanuit huis kunnen gaan werken, en dat het grote aantal sekswerkers dat nu al thuiswerkt niet langer in overtreding zou zijn. Het verruimen van gemeentelijke regels en voorwaarden zegt overigens nog niet direct iets over de afspraken over het gebruik van een woning tussen huurder en verhuurder in een huurcontract. In huurcontracten kan bijvoorbeeld staan dat het niet toegestaan is om aan huis gebonden beroepen uit te oefenen, of de woning mede te gebruiken voor activiteiten van bedrijfsmatige aard.

Het vergroten van vergunningvrije ruimte heeft tot gevolg dat een groter deel van de legale branche onttrokken wordt aan formeel toezicht zoals dat nu is ingericht. Exploitanten zijn immers verplicht om toezichthouders toe te laten in hun inrichting en toezichthouders zijn bevoegd om zich toegang te verlenen in het belang van de uitvoering van hun taken. Bij woningen gelden zwaardere eisen en voorwaarden om als toezichthouder binnen te treden. Er zijn nauwelijks juridische mogelijkheden om effectief handhavend op te treden bij onwenselijke situaties. Dat kan leiden tot ruimte voor misbruik door kwaadwillenden en kan gevolgen hebben voor de veiligheid van de sekswerker zelf. Er zijn immers geen collega's of beveiligers die kunnen worden gealarmeerd als er iets niet goed gaat. Daarnaast zijn er minder voorzieningen die in een vergunde inrichting wel aanwezig zijn en er kan niet op gecontroleerd worden. Mogelijk leidt het ook tot toename van overlast voor de omgeving, omdat de activiteiten bedrijfsmatiger worden en meer aanloop van klanten genereren. Met name op een galerij



of in een portiek, maar ook in een straat kan dit als overlastgevend worden ervaren. Ook bij overlast zouden nauwelijks mogelijkheden zijn om handhavend op te treden.

Om redenen als deze is sekswerk vanuit huis in veel gemeenten, zoals Den Haag, niet toegestaan.

De ervaringen van gemeenten, waaronder Tilburg en Hilversum, die zelfstandig sekswerk vanuit huis juist hebben vrijgegeven of de mogelijkheden hebben verruimd, leren dat de ervaren overlast niet is toegenomen. In beide gemeenten heeft deze versoepeling van de regels geleid tot herstel van de relatie tussen gemeente en sekswerkers en tot een constructievere sfeer. De kern van de beleidswijziging is dat de voorwaarden voor sekswerk vanuit huis gelijkgesteld zijn aan andere aan-huis-verbonden beroepen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de activiteit moet worden uitgeoefend door de hoofdbewoner van het pand en dat de activiteit geen nadelige gevolgen mag hebben voor de leefomgeving en geen afbreuk mag doen aan het karakter van de woning en de woonomgeving.

Bij deze versoepelingen moet worden aangetekend dat beide gemeenten een veel kleinere vergunde branche hebben dan Rotterdam en naar schatting ook een veel kleiner aanbod van sekswerk in de onvergunde/illegale branche (online advertenties). In beide gemeenten is overigens de versoepeling hand in hand gegaan met een versterking van het toezicht op de naleving van de voorwaarden voor de vergunningvrije ruimte, vooral vanuit de gemeente. In Utrecht ligt momenteel een voorstel voor in de gemeenteraad om de APV zo te wijzigen dat zelfstandig thuissekswerk onder enkele voorwaarden vergunningvrij wordt toegestaan.

Het vergroten van de vergunningvrije ruimte raakt tevens aan de belangen van de vergunde bedrijven. Exploitanten van deze bedrijven geven zonder uitzondering aan het moeilijk te hebben. Na de lockdowns tijdens de COVID-19 pandemie en de beperkte financiële steun vanuit de overheid voor deze branche, zijn de zaken nog altijd niet teruggekeerd naar het niveau van voor de pandemie. De klandizie is teruggelopen en veel ondernemers vinden het moeilijk om sekswerkers bereid te vinden om (weer) in hun bedrijven te komen werken. De kans bestaat dat het verruimen van de mogelijkheden voor sekswerk vanuit huis die ontwikkeling verder zal versterken, omdat sekswerkers dan nog minder geneigd zullen zijn om in de vergunde sector te werken. Zoals eerder vermeld, is de vergunde sector er evenwel juist ten behoeve van de veiligheid en gezondheid van de sekswerkers.

Samenwerken

Een tweede veelgehoorde wens uit de sector is om met meerdere sekswerkers samen te werken op een locatie. Volgens de APV is bij meer dan één sekswerker op een locatie per definitie sprake is van bedrijfsmatige en vergunningplichtige exploitatie. Dit kan dus niet vanuit een woning. Wel kan een vergunning worden aangevraagd voor een seksbedrijf, en dan gelden de regels die ook voor andere seksbedrijven gelden. Een seksbedrijf moet altijd een exploitant hebben. Dat kan ook een sekswerker zelf zijn. Ook is het mogelijk om meerdere exploitanten in één bedrijf te hebben, dat kunnen ook meerdere sekswerkers zijn. Ook zou het mogelijk zijn dat sekswerkers samenwerken in een coöperatie en bijvoorbeeld een locatiebeheerder aanstellen die (als exploitant) verantwoordelijk wordt voor de dagelijkse gang van zaken, veiligheids- en gezondheidsmaatregelen en als aanspreekpunt voor toezichthouders optreedt.

Er zijn op dit moment geen voorbeelden bekend van dergelijke vormen van sekswerk in andere gemeenten. De gemeente Utrecht biedt in een proeftuin wel actief ruimte en medewerking aan een dergelijk concept. Het is aan de markt om met initiatieven te komen. Tot op heden hebben zich echter nog geen gegadigden gemeld. Het lijkt nog niet zo gemakkelijk of aantrekkelijk voor sekswerkers om de wens tot samenwerken op een



locatie te verenigen met de verantwoordelijkheden en verplichtingen die daarbij horen. Het dragen van de kosten en de benodigde investering in een locatie zijn daarbij een knelpunt. Het is nog de vraag of een dergelijk concept rendabel kan zijn voor een coöperatie van sekswerkers of bijvoorbeeld voor een externe investeerder.

Een andere wens van sekswerkers is het flexibel kunnen huren van een werkplek. De gemeente Amsterdam o.a. onderzoekt mogelijke varianten van uurhuur bij de oprichting van het Erotisch Centrum. Te denken valt aan "love hotels" waar zowel sekswerkers als stellen voor een uur of meer uren een kamer kunnen huren voor seks. Dit zou een vergunningplichtige exploitatievorm zijn.

Vergunde sector

De vergunde sector vormt de kern van het huidige systeem van vergunningen, voorschriften, toezicht en handhaving in Rotterdam. Zoals onder het kopje thuiswerk al vermeld, heeft juist deze sector het zwaar. Dat is niet alleen te wijten aan de COVID-19 periode. Voor 2019 was er al een neergaande ontwikkeling in de branche te zien. Die ontwikkeling is door COVID-19 versterkt en versneld. Onder het kopje samenwerken is al vermeld dat het nog niet vanzelfsprekend is nieuwe initiatieven te ontplooien en rendabel te maken.

Het aantal vergunde bedrijven in Rotterdam neemt al jaren geleidelijk af. Slechts enkele bedrijven die hun deuren sluiten, worden overgenomen door een nieuwe exploitant. De ruimte voor seksbedrijven is dan ook niet als schaars te bestempelen. Ook het regelgevend kader veroorzaakt in principe geen schaarste. Hoewel er in het beleid enkele maatregelen zijn vastgelegd om concentratie van dit soort bedrijven te voorkomen en op enkele locaties te verminderen (zoals op de 's-Gravendijkwal) is geen maximum gesteld aan het aantal seksbedrijven in de stad. Ook zijn er geen inhoudelijke eisen gesteld aan het aanbod van deze bedrijven. Dat wil zeggen dat er formeel net zo veel ruimte bestaat voor een bedrijf waar bijvoorbeeld mannelijke sekswerkers werken, als voor bedrijven waar vrouwelijke sekswerkers werken. Toch bestaat het aanbod op de vergunde locaties op dit moment geheel uit sekswerk door vrouwen. De enkele vergunde bedrijven waar sekswerk door mannen werd aangeboden, hebben er in de afgelopen jaren voor gekozen de deuren te sluiten.

In de neergaande ontwikkeling in de branche hebben zich in de afgelopen jaren overigens wel nieuwe ondernemers aangediend. In vrijwel alle gevallen betrof het de overname van een bestaand bedrijf. Het voordeel daarvan is dat de voorzieningen aanwezig zijn, het pand al voldoet aan de eisen en de bestemming geregeld is.

In dat laatste lijkt wel een belemmering te schuilen voor nieuwe initiatieven. Om een vergunning te kunnen krijgen voor een nieuw te vestigen bedrijf, moet de bestemming van het pand een seksbedrijf toelaten. Voor de meeste panden is dat in principe niet het geval. Voorafgaand aan het aanvragen van de exploitatievergunning voor een seksbedrijf, moet een ondernemer een omgevingsvergunning aanvragen om ontheffing te krijgen van het omgevingsplan of om de bestemming van het pand te wijzigen. Het starten van een dergelijk traject vergt de nodige investering en voorbereiding en kent een lange doorlooptijd, terwijl de uitkomst ongewis is. In sommige ontwikkelgebieden is het op voorhand uitgesloten, ofwel op grond van het omgevingsplan, ofwel op grond van horecagebiedsplannen (indien horeca-exploitatie onderdeel uitmaakt van het bedrijfsplan). Dat vormt een drempel. Die drempel is er ook voor horecaondernemers, voor wie in de basis dezelfde regels en gelden. Voor ondernemers in de prostitutie- en seksbranche kan die drempel veel hoger zijn, vanwege het stigma dat zij ervaren.

Het is nog de vraag in welke mate het regelgeving is die in deze branche het ondernemen bemoeilijkt of beperkt. In elk geval kan de combinatie van eisen uit verschillende lokale



regels (APV, omgevingsplan, horecabeleid) het voor een burger of ondernemer complex maken. Duidelijk is dat het in ieder geval ook economische factoren zijn en dat het ervaren stigma ook een belemmering vormt. Uit deze inventarisatie blijkt dat verreweg de meeste seksbedrijven een klassiek businessmodel hanteren, waarbij de klant in de centrale bezoekersruimte een keuze maakt voor een sekswerker, een vast percentage van de inkomsten van de sekswerker naar de exploitant gaat en de klant een man en de sekswerker een vrouw is. Er zijn nauwelijks alternatieven voor dit klassieke model bekend in Rotterdam, terwijl er binnen de huidige regels wel ruimte voor zou zijn. De eerdergenoemde uurhuur zou bijvoorbeeld ook toegepast kunnen worden binnen de huidige vergunde seksinrichtingen, waarbij een sekswerker zelf online klanten werft en deze ontvangt in een ruimte die de sekswerker huurt van een exploitant. Mogelijk is winst te behalen in het beter uitleggen van bestaande regels en eventueel het actiever begeleiden en adviseren van sekswerkers en (toekomstige) exploitanten met wensen, ideeën en initiatieven.

Informatievoorziening website

De informatie over sekswerk op de gemeentelijke website is op enkele onderdelen aangepast en zal de komende maanden verder geactualiseerd worden. Hierbij wordt getracht om de vernieuwde informatie te toetsen bij sekswerkers, om zo tegemoet te komen aan de wens van sekswerkers voor duidelijke informatie. Bij het ontbreken van een klankbordgroep wordt in overleg met het Expertisecentrum Seksualiteit Sekswerk en Mensenhandel besproken welke informatie nodig is op de website en hoe dat het best kan worden verwoord.

Financiële en juridische consequenties/aspecten:
Deze inventarisatie heeft geen consequenties.

De burgemeester,

A. Aboutaleb