

Beleidsregel Handhavingsstrategie Sekswerk gemeente Utrecht

Burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht,
of:

De burgemeester van de gemeente Utrecht;

Gelet op de artikelen 4:81, eerste lid, 4:83 en 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit;

Overwegende dat:

- Zij op grond van artikel 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit bevoegd zijn tot het vaststellen van een uitvoerings- en handhavingsstrategie;
- de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht hoofdstuk 3 is gewijzigd ten behoeve van modernisering sekswerkbeleid en darkrooms;

Hoofdstuk 1: Inleiding

Deze handhavingsstrategie geeft aan hoe we binnen de gemeente Utrecht omgaan met toezicht en handhaving op sekswerk en seksbedrijven. De handhavingsstrategie is aangepast vanwege de wijzigingen die hebben plaatsgevonden in de Algemene Plaatselijke Verordening, de huidige proeftuinen gericht op sekswerk en ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de praktijk (denk bijvoorbeeld aan het teruglopend aantal vergunde werkplekken).

De handhavingsstrategie is aanvullend op de Algemene handhavingsstrategie en bevat een omschrijving van de situatie in Utrecht, een omgevingsanalyse, een prioriteitstelling, een toezichtstrategie en een sanctiestrategie. Afhankelijk van het beschikbare budget wordt uitvoering gegeven aan deze handhavingsstrategie. In het jaarlijkse Handhavingsprogramma kondigen we de wijzigingen in inzet van toezicht en handhaving aan en in het Handhavingsverslag bekijken we hierop terug.

Hoofdstuk 2: Omgevingsanalyse

2.1 Vergunde en legale werkplekken in Utrecht

In de gemeente Utrecht zijn er op dit moment de onderstaande mogelijkheden om bedrijfsmatig sekswerk of seksuele handelingen uit te voeren:

Vergunde locaties

- 2 seksbedrijven
- 1 seksbioscoop

Toegestaan

- Thuissekswerk onder voorwaarden

In het kader van de modernisering van het sekswerkbeleid, streven we ernaar meer kleinschalige seksbedrijven met maximaal 15 werkruimtes in onze stad te kunnen verwelkomen. De effecten hiervan worden gemonitord en geëvalueerd.

2.2 Terugloop sekswerklocaties en effect

De afgelopen jaren zijn er steeds minder vergunde werkplekken voor sekswerk in Nederland beschikbaar geworden. Ook in Utrecht is door de jaren heen het aantal vergunde plekken voor sekswerk teruggelopen. Met het intrekken van de vergunningen voor het Zandpad en de Hardebollenstraat in 2013, sluiten van de Toppelzone in 2021 en weggaan van bedrijven (één escortbedrijf en één privéhuis) en een erotische massagesalon is het aantal vergunde locaties sterk afgenomen.

Mede door het beperkte aanbod van legale werkplekken en de mogelijkheid tot online adverteren heeft er een verschuiving plaatsgevonden naar het uitvoeren van sekswerk in woningen. De coronapandemie heeft deze verschuiving versterkt, gezien sekswerkers bij privéhuizen en clubs hun werkzaamheden niet meer konden uitvoeren vanwege de coronamaatregelen. Het zicht op hoeveel sekswerkers in Utrecht in woningen werken is beperkt. Op basis van analyses van seksadvertenties wordt het aantal sekswerkers die in Utrecht actief zijn in 2024 op maandbasis geschat tussen de 400 en 500 personen. In vergelijking met vergunde bedrijven kent het werken vanuit een woning voordelen, maar tegelijkertijd ook risico's voor de veiligheid van sekswerkers (en klanten). Sekswerk vanuit een woning kan leiden tot overlast bij buurtbewoners. In woningen zijn belangrijke randvoorwaarden vaak niet aanwezig, denk hierbij aan noodknoppen, een beheerder die zorgt voor het deurbelied en kan optreden in noodsituaties. Het werken in een onvergunde of illegale situatie zorgt ervoor dat sekswerkers minder geneigd kunnen zijn om contact te zoeken met hulpdiensten. Ook kan de illegale werksituatie drempels opwerpen om contact te zoeken met bijvoorbeeld gezondheidsinstanties. Tot slot is er beperkt toezicht in hoeverre een sekswerker zelfredzaam is en zelf de keuze maakt om het werk uit te voeren. De verschuiving naar

thuissekswerk kent dus risico's die op een goede manier ondervangen moeten worden voor zowel sekswerker als klant.

2.3 Modernisering sekswerkbeleid

In 2021 is door het college opdracht gegeven aan de commissie Sorgdrager om een advies uit te brengen over de toekomst van sekswerk in Utrecht. In 2022 heeft de commissie Sorgdrager haar advies "Sekswerk in Utrecht" gepresenteerd.

Op hoofdlijnen adviseert de commissie Sorgdrager de volgende punten:

1. Moderniseer het sekswerkbeleid
2. Onderzoek wat werkt in proeftuinen
3. Vereenvoudig regelgeving
4. Onderzoek de mogelijkheid voor een vorm van kleinschalig straatsekswerk en kleinschalig locatie gebonden sekswerk
5. Evalueer beleidswijzigingen en proeftuinen lerend (vooraf, tijdens en achteraf).

Het college heeft in 2023 aangekondigd om te starten met proeftuinen gericht op thuissekswerk en kleinschalige seksbedrijven waar sekswerkers zelf een ruimte kunnen huren. De APV en bijbehorende beleidsdocumenten zijn hierop aangepast.

2.4 Meldingen

Het aantal overlastmeldingen over sekswerk is sinds 2011 sterk toegenomen. Het is aannemelijk dat de landelijke verschuiving van sekswerk in seksbedrijven naar sekswerk in woningen hierop effect heeft gehad. Ook is er een betere samenwerking ontstaan met de politie, de woningcorporaties en hotels. Dat toezichthouders en partners alerter zijn en de weg weten waar de melding thuishoort, kan een bijdrage hebben geleverd aan de toename in meldingen.

Bij relatief veel overlastmeldingen constateren we dat er in groepen wordt gewerkt vanuit een woning.

Figuur 1: Grafiek aantal meldingen illegaal sekswerk



2.5 Wet- en regelgeving

Voor het uitvoeren van toezicht op sekswerk en uitoefenen van seksbedrijven is de onderstaande wet- en regelgeving belangrijk:

- Gemeentewet
- Omgevingswet
- Omgevingsplanregels
- Algemene plaatselijke verordening gemeente Utrecht
- Vergunningsvoorschriften

Tot slot zijn er regels opgenomen in het Wetboek van Strafrecht over het aanbieden van sekswerk in relatie tot mensenhandel en mensensmokkel en gelden er landelijke eisen op het gebied van hygiëne voor seksbedrijven.

De landelijke overheid heeft sinds geruime tijd wetgeving in voorbereiding op het gebied van sekswerk. De Wet regulering sekswerk en bestrijding misstanden seksbranche (hierna; Wrs) kan mogelijk grote impact hebben op het vergunningstelsel voor sekswerk en bevoegdheden van de gemeente. Indien de Wrs wordt vastgesteld, heeft dit mogelijk invloed op het gemeentelijke beleid. Tevens is de Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven (hierna; Wgts) in voorbereiding op besluitvorming waarin een grondslag wordt geboden voor gegevensverwerking wat nodig is voor het uitvoeren van toezicht en handhaving bij seksbedrijven.

2.6 Samenwerking met zorg- en veiligheidspartners

De samenwerking met zorg- en veiligheidspartners is cruciaal voor het bereiken van het gewenste effect; een gezonde, veilige en transparante sekswerkbranche.

Belle hulpverlening

Belle hulpverlening, onderdeel van Stichting de Tussenvoorziening, is een belangrijke partner die met ons meegaat tijdens controles en contactmomenten met sekswerkers. Sinds 2019 heeft de gemeente Utrecht de samenwerking met Belle geïntensiveerd. Gemeentelijke controles worden sindsdien gecombineerd samen met hulpverlening. De aangetroffen sekswerkers komen hierdoor direct in contact met Belle, waardoor zij (indien behoefte) gebruik kunnen maken van beschikbare ondersteuning. Sinds 2019 is het jaarlijkse aantal gezamenlijke controles toegenomen en merkt Belle een toename in hulptrajecten. Vanuit zowel Belle als de gemeente wordt de samenwerking erg waardevol gevonden.

GGDrU

Sinds 2022 hebben we de samenwerking met GGD regio Utrecht (hierna; GGDrU) versterkt. GGDrU controleert seksbedrijven op hygiëne ter voorkoming van besmettelijke ziekten. Samen met GGDrU voeren we controles uit bij vergunde seksbedrijven in de gemeente Utrecht. Op deze manier zorgen we ervoor dat werkplekken voor zowel de sekswerkers (indien aanwezig) als de klanten hygiënisch zijn en blijven. Ook gaan we hiermee de verspreiding van besmettelijke ziektes tegen.

Vertrouwenspersoon

De vertrouwenspersoon is aanspreekpunt voor sekswerkers en ketenpartners zoals de hulpverleningsorganisaties, de basisteams van de politie en gemeente. De vertrouwenspersoon is een veilig, vertrouwd en laagdrempelig aanspreekpunt voor sekswerkers. Indien nodig treden we in contact met de vertrouwenspersoon en bij controles informeren we sekswerkers over de rol van de vertrouwenspersoon als we merken dat daar behoefte aan is. De huidige vertrouwenspersoon is aangesloten bij Belle hulpverlening.

Politie en OM

Een intensieve samenwerking met politie en Openbaar Ministerie vinden wij van groot belang. In ons dagelijkse werk werken we samen met politie. We onderhouden contact met wijkagenten over signalen van overlast en betrekken hen bij de opvolging hiervan. Indien er signalen zijn van mensenhandel, mensensmokkel, minderjarigen en personen zonder verblijfsdocument, betrekken we direct Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de politie. Ook het OM speelt een grote rol in de keten, waardoor we indien nodig ook met de officier van justitie overleggen.

Overige partners

Afhankelijk van de casus, treden we in contact met overige partners zoals Moviera en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Ook is er elk kwartaal contact met Veilig Thuis. In het geval van overlast of overtredingen in sociale huurwoningen hebben we contact met de betreffende woningcorporatie.

Hoofdstuk 3: Prioriteitstelling

3.1 Risicobeoordeling

De risicobeoordeling is gemaakt op basis van de Utrechtse situatie, sekswerkbranche en uitgangspunten. De risico's van sekswerk zijn beoordeeld met de methode zoals beschreven in de Algemene Handhavingsstrategie. Daarbij is een onderverdeling gemaakt naar vergunde/gelegaliseerde en onvergunde/illegale situaties. Ook de locatie waar een activiteit plaatsvindt, is betrokken bij de beoordeling.

Bij de categorieën waarop beoordeeld wordt, is criminaliteit beoordeeld als risico op misstanden zoals mensenhandel of mensensmokkel. Onder de categorie overlast is niet alleen de daadwerkelijke overlast beoordeeld maar is dit ook gecombineerd met de veiligheidsbeleving.

Figuur 2: Risicomatrix sekswerk in de gemeente Utrecht

	Veiligheid/ gezondheid Sekswerker	Veiligheid/ Gezondheid Klant	Mensen- handel	Overlast	Mogelijke aanwezigheid kinderen	Ruimtelijke kwaliteit/ omgeving	Openbare orde
Vergunde/legale situatie							
Escort							
Massagesalon							
Seksbedrijf met sekswerkers							
Seksbedrijf met raamsekswerk							
Thuissekswerk							
Seksbedrijf zonder sekswerkers (seksbioscoop)							
Onvergonde/illegale situatie							
Sekswerk vanuit gehuurde woning							
Hotels, AirBnB, Short-Stay en overig vakantieverblijf							
Massagesalon							
Overige locaties (bedrijfspand)							
Legenda	Hoog risico	Middelhoog risico	Laag risico	Niet van toepassing			

Uit de risicomatrix komt duidelijk naar voren dat bij onvergund en illegaal sekswerk de kans op misstanden het grootst is. Dit wordt veroorzaakt door:

- onbekendheid met de regels;
- een grotere kans op het niet naleven van de regels;
- het vaak ontbreken van veiligheidsvoorzieningen (zowel voor de sekswerker als voor de klant);
- ongeschikte locatie/omgeving;
- onbereikbaar zijn voor toezicht en handhaving en hulpverlening.
- angst om een boete te krijgen of erger angst om hulp te vragen/ melding te doen bij de politie bij geweld of acute nood.

Door Proud en SOA/Aids is in 2018 onderzoek gedaan waaruit blijkt dat er meer geweld voorkomt wanneer sekswerk onvergund plaatsvindt. De raamprostitutie (al dan niet met internetwerving) levert vanwege de hoge geconcentreerde aantallen ook relatief hogere risico's op.

3.2 Doelstellingen

Utrecht stelt met betrekking tot sekswerk in haar gemeente de volgende doelstellingen die zijn onderverdeeld in effect- en nalevingsdoelstellingen. De doelstellingen zijn weergegeven in willekeurige volgorde en onderverdeeld in effect- en naleefdoelstellingen.

3.2.1 Effectdoelstellingen

Gezonde en veilige (werk)situatie voor sekswerker en klant (zelfredzaamheid behoort ook tot gezonde werksituatie).

Terugdringen van mensenhandel en uitbuiting (in relatie tot sekswerk).

Elke vorm van mensenhandel bij sekswerk is niet acceptabel. De gemeente benut het beschikbare instrumentarium om deze vorm van criminaliteit te voorkomen en werkt daarbij nauw samen met ketenpartners.

Voorkomen en beperken van overlast voor de omgeving.

3.2.2 Naleefdoelstellingen

Exploitanten leven de voorschriften uit wet- en regelgeving zoveel mogelijk zelfstandig na en 100 % na handhaving.

Sekswerk op niet vergunde/illegale locaties wordt na handhaving gestopt; de situatie op de locatie wordt hersteld naar toegestaan gebruik.

Er zijn (na handhaving) geen sekswerkers aan het werk onder de 21 jaar.

3.3 Prioriteitstelling

Op vergunde seksbedrijven wordt actief toezicht gehouden middels de strategie en werkwijzen die hieronder in het hoofdstuk Toezichtstrategie verder zijn uitgewerkt. Toezicht op illegaal sekswerk wordt aan de hand van meldingen ingezet (risicogestuurd). Uit de risicobeoordeling en de doelstellingen leiden we af dat de hoogste risico's in de onvergunde sector zijn. Binnen deze onvergunde sector passen we een prioriteitsstelling toe. Hierbij geldt dat 1 de hoogste prioriteit krijgt en 3 de laagste:

1. Sekswerk in een (gehuurde) woning

Hiermee wordt bedoeld het (onvergund) uitvoeren van sekswerk in een woning niet zijnde de individuele woning van de sekswerker zelf, waarbij niet aan de voorwaarden voor thuissekswerk wordt voldaan. Doel is het beëindigen van aanbieden van betaalde seksuele handelingen in woningen (niet zijnde de individuele woning van een sekswerker zelf). Naast reeds genoemde risico's wordt hierbij regelmatig een (sociale huur-) woning onttrokken aan de woningvoorraad.

2. Massagesalons

Hiermee worden massagesalons bedoeld waarbij er sprake is van het uitvoeren van seksuele handelingen (happy end) zonder vergunning. De gemeente krijgt jaarlijks meldingen over massagesalons binnen die seksuele handelingen aanbieden. Bij deze branche is een hoog risico op mensenhandel en uitbuiting.

3. Illegaal sekswerk in hotels, Short-stay (tijdelijk verblijf), AirBnB en overig vakantieverblijf

Het sekswerk is illegaal omdat een vergunning of legalisatie niet mogelijk is op deze plekken. Dit leidt tot hoog risico op onveilige werkomstandigheden. Het onbereikbaar zijn voor toezicht en hulpverlening verhoogt het risico op mensenhandel en andere overtredingen van de regels.

Hoofdstuk 4: Toezichtstrategie

Ondernemers moeten zich houden aan de wet- en regelgeving die voor hun activiteiten gelden. Wanneer de gemeente een vergunning voor een activiteit verleent, zal zij door middel van toezicht nagaan in hoeverre een ondernemer zich ook aan de regels houdt.

4.1 Vergunde sector

De vergunde seksbedrijven met sekswerkers en zonder sekswerkers worden actief gecontroleerd. Voor beide type seksbedrijven passen we risico-gestuurd toezicht toe, zoals omschreven in de Algemene handhavingstrategie.

4.1.1 Vergunde seksbedrijven met sekswerkers

Vergunde seksbedrijven met sekswerkers worden tenminste drie keer per jaar onaangekondigd op locatie gecontroleerd. Als er sprake is van een nieuwe exploitant, vindt eerst een uitgebreide kennismaking plaats. Het doel van de kennismaking is om de ondernemer te informeren over de taak die we als gemeente hebben, wat ze van ons kunnen verwachten en hoe ze ons kunnen bereiken bij (hulp)vragen of signalen van misstanden.

Tijdens het uitvoeren van het toezicht controleren wij op het naleven van de voorschriften, bedrijfsplan en wet- en regelgeving. Ook voeren de inspecteurs administratieve controles uit. Daarnaast zijn toezichthouders alert op signalen van mensenhandel en uitbuiting. Hiervoor worden gesprekken gevoerd met sekswerkers, beheerders en wordt indien nodig digitaal onderzoek verricht. Tot slot kan een controle integraal met de GGDrU plaatsvinden, waarbij door de technische hygiënezorg van GGDrU geauditeerd wordt op de hygiëne-eisen en het tegengaan van besmettelijke ziektes. GGDrU heeft hierbij een adviserende rol, waarbij de gemeente handhavend op kan treden als er niet wordt voldaan aan de hygiëne-eisen.

Als er een melding wordt ontvangen over een seksbedrijf, dan wordt deze altijd opgevolgd met een controle. Als sprake is van een slechte naleving door een exploitant wordt de locatie vaker gecontroleerd (risico-gestuurd toezicht). De frequentie is afhankelijk van de ernst van de overtreding. Als het nalevingsgedrag van de exploitant verbetert en/of meldingen stoppen, dan krijgen exploitanten het reguliere aantal controles per jaar. Omdat we terugkrijgen van exploitanten dat zij graag het contact met de gemeente behouden, controleren we niet minder dan 3 keer per jaar. Waar mogelijk kunnen wij tussentijds langskomen voor een extra contactmoment. Hierbij is dan geen sprake van een controle maar een bezoek. Een bezoek aan een exploitant kan echter wel leiden tot het uitvoeren van een controle als daar aanleiding toe is.

4.1.2 Vergunde seksbedrijven zonder sekswerkers

Vergunde bedrijven zonder sekswerkers (zoals seksbioscopen) worden twee keer per jaar gecontroleerd. Als er sprake is van een nieuwe exploitant, vindt eerst een uitgebreide kennismaking plaats. Deze seksbedrijven worden in de basis minder gecontroleerd dan bij bedrijven met sekswerkers. Dit komt omdat er bij dit type bedrijven andere risico's zijn op het gebied van veiligheid en gezondheid. Er is namelijk geen sprake van betaald sekswerk en sekswerkers op die locatie. Afhankelijk van de meldingen over de locatie en het naleefgedrag van de exploitant wordt ingeschat of de controlefrequentie omlaag kan tot 1 controle per jaar of juist hoger moet. Hygiëne speelt bij dit type seksbedrijven ook een belangrijke rol. Waar nodig controleren we samen met GGDrU.

Bedrijfsmatig faciliteren van seksuele handelingen zonder vergoeding

Er is ook een groep bedrijven dat als ondersteunende bedrijfsactiviteit een ruimte ter beschikking stelt om seksuele handelingen tussen bezoekers te faciliteren. Dit zijn geen seksbedrijven, waarbij het aanbieden van seksuele handelingen of sekswerk de hoofdactiviteit is. Deze bedrijven hebben een andere activiteit, bijvoorbeeld horecabedrijven met een darkroom of een darkroom op een evenement. De handelingen zijn op vrijwillige basis en zonder dat er hier enige vorm van vergoeding tussen de bezoekers onderling tegenover staat. Er is hierbij geen sprake van sekswerk.

Omdat er sprake is van het bedrijfsmatig aanbieden van de mogelijkheid tot seksuele handelingen houden we ook toezicht op deze bedrijven. Hierbij houden we dezelfde systematiek aan als bij de seksbedrijven zonder sekswerkers, omdat we vergelijkbare risico's zien; 2 keer per jaar een controle, wat teruggebracht kan worden naar minimaal 1 keer per jaar bij goede naleving van de regels en geen (overlast)meldingen. Indien er sprake is van een evenement waarbij er als nevenactiviteit seksuele handelingen worden gefaciliteerd, dan wordt altijd toezicht gehouden. Dit kan in de vorm van extra toezicht tijdens een schouw en/of controle tijdens het evenement. Toezicht is erop gericht dat bezoekers gezond en veilig deze handelingen kunnen uitvoeren en dat er geen sprake is van een seksbedrijf en/of sekswerk.

4.2 Proeftuinen

Het college heeft het voornemen om verschillende vormen van sekswerk mogelijk te maken in de vorm van proeftuinen. Op dit moment is in twee proeftuinen voorzien, namelijk thuissekswerk en kleinschalige seksbedrijven waar sekswerkers zelfstandig een werkruimte kunnen huren.

4.2.1 Thuissekswerk

Als de proeftuin voor thuissekswerk van start gaat, wordt hier zowel passief als actief toezicht op gehouden. Zodra er meldingen binnenkomen over sekswerk op woonlocaties zullen deze worden opgevolgd met een bestuursrechtelijke controle. Dit is passief toezicht. De controle is gericht op het stoppen van de overlast en om te kijken of de voorwaarden voor thuissekswerk worden nageleefd.

Ook vindt er actief toezicht plaats. Aan de hand van (online) onderzoek wordt een inschatting gemaakt of aangeboden thuissekswerk gezond en veilig is voor sekswerker en klant. Denk hierbij aan een minderjarige sekswerker die thuissekswerk aanbiedt. Signalen vanuit hulp- en dienstverlenende organisaties of andere partners vallen hier ook onder. Als er vermoedens zijn van een ongezonde en onveilige werksituatie, dan controleren we de locatie. Dit doen we in samenwerking met Belle hulpverlening of andere hulp- en dienstverleningorganisaties. Als de situatie daarom vraagt dan werken we ook samen met de politie of GGDrU. Op deze manier dragen we eraan bij dat sekswerkers ook thuis op een gezonde en veilige manier hun werk kunnen uitvoeren.

4.2.2 Kleinschalige seksbedrijven

Op de proeftuin voor een kleinschalig seksbedrijf wordt op dezelfde manier toezicht gehouden zoals vergunde seksbedrijven met sekswerkers.

4.3 Onvergunnd en illegaal sekswerk

Op onvergunnd en illegaal sekswerk wordt alleen toezicht gehouden wanneer er een melding wordt gedaan; passief toezicht. Voorbeelden hiervan zijn het aanbieden van sekswerk of seksuele handelingen in een massagesalon, sekswerk dat plaatsvindt in hotels en sekswerk vanuit een gehuurde woning of ander pand. Het aantal meldingen is sinds 2011 aanzienlijk toegenomen. Voor het toezicht op onvergunde seksbedrijven kunnen diverse toezichtsvormen worden ingezet; digitaal onderzoek, het uitvoeren van observaties, inzetten van een mystery guest en/of maken van een pseudo-afpraak. Per situatie wordt bekeken welke vorm van toezicht het beste ingezet kan worden, waarbij altijd een afweging wordt gemaakt ten aanzien van rechtmatigheid en proportionaliteit. Dit houdt in dat we letten we op welke maatregelen we wettelijk kunnen en mogen nemen en of deze maatregel past bij de situatie en niet te zwaar is.

Naast passief toezicht wordt bij onvergunnd en illegaal sekswerk ingezet op het informeren over gemeentelijk beleid en worden preventieve werkwijzen toegepast. In 2019 is een samenwerking met Belle hulpverlening gestart. Met Belle voeren we controles uit op locaties waarbij een melding van illegale prostitutie is binnengekomen. Hierbij kunnen we kiezen voor een gewone controle en een laagdrempelige controle. Bij een laagdrempelige controle zijn op de locatie op voorhand geen sterke aanwijzingen of signalen van mogelijke illegale prostitutie, los van alleen de melding. De insteek van de controles is laagdrempelig een gesprek aangaan, informeren over gemeentelijk beleid en het informeren over mogelijke hulpverlening. Deze laagdrempelige controles kunnen ingezet worden bij woonlocaties maar ook op andere locaties, zoals massagesalons en hotels.

Door de mogelijkheden die worden aangeboden om voor korte perioden (per dag of dagdeel) een woning of andere verblijfsruimte te huren, merken wij dat het erg belangrijk is om goed samen te werken met de hotel- en verblijfsbranche en Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Utrecht. We zien hierin een taak om informatie te bieden en aandacht te besteden aan preventie en bewustwording.

Vanaf het moment dat thuissekswerk wordt gelegaliseerd, vallen situaties die voldoen aan de voorwaarden voor thuissekswerk onder de proeftuin. Het aanbieden van sekswerk vanuit een woning waarbij niet wordt gehouden aan deze voorwaarden zien we als onvergunnd sekswerk. Bijvoorbeeld als meer-

dere sekswerkers vanuit een woning werken en/of wanneer sekswerkers niet staan ingeschreven in de woning.

Hoofdstuk 5: Sanctiestrategie

5.1 Uitgangspunten

In de Algemene handhavingsstrategie staat beschreven hoe we omgaan met overtredingen en sancties. Dit houden we ook aan voor deze handhavingsstrategie; eerst waarschuwen en daarna handhavingsmaatregelen, tenzij sprake is van een ernstige of gevaarlijke situatie. Dan worden meteen maatregelen getroffen en wordt zo nodig handhavend opgetreden.

De gemeente heeft een plicht om te handhaven en zal waar nodig altijd ingrijpen, al zijn er uitzonderingen. Bijvoorbeeld als ons ingrijpen een strafrechtelijk onderzoek belemmert. Afhankelijk van de aard en omvang van de situatie kunnen of moeten wij optreden. In de paragraaf 'Maatregelen' geven we aan hoe we handhavend optreden. Afhankelijk van de situatie wordt altijd een inschatting gemaakt welke maatregel het beste past en meeste effect heeft om een overtreding ongedaan te maken.

Door het belang van het bestrijden van mensenhandel en -smokkel kan het voorkomen dat op sommige feiten meerdere sancties mogelijk zijn. In die gevallen leggen we naast de zwaarste bestuurlijke maatregel ook meerdere lichtere maatregelen op. Het stapelen van bestuursrechtelijke maatregelen is toegestaan zolang de grondslag van handhavend optreden verschilt. Denk hierbij aan het overtreden van de Huisvestingswet waarbij een woning zonder vergunning wordt onttrokken aan de woningvoorraad. Hiervoor kan een bestuurlijke boete worden opgelegd, maar ook een last onder dwangsom om de overtreding te (laten) beëindigen.

Als er tijdens een controle twijfels zijn over de integriteit van de exploitatie, kan dit ook een aanleiding zijn om gebruik te maken van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (hierna: Bibob). Tijdens vergunningverlening wordt er een Bibob-toets uitgevoerd. Indien er aanleiding is, kan er tijdens de looptijd van de vergunning nogmaals een Bibob-toets worden gedaan.

5.1.1 Seksbedrijven met sekswerkers

De handhavingsmaatregelen bij seksbedrijven zijn in hoofdlijnen vergelijkbaar met andere bedrijfstakken, zoals horecabedrijven. Het tegengaan van de risico's op uitbuiting en mensenhandel vinden we heel belangrijk. Daarom kan een overtreding ook zonder waarschuwing leiden tot het intrekken van een vergunning of het sluiten van het seksbedrijf. Dit doen we niet altijd. Als een vergunninghouder kan aantonen dat er niet opzettelijk is gehandeld en er geen verwijt te maken is, dan kiezen we voor een lichtere maatregel.

Op de exploitant rust een grote verantwoordelijkheid. Naast het naleven van de vergunningsvoorwaarden, de (nadere) regels van de APV en het bedrijfsplan, zijn zij verantwoordelijk voor sekswerkers, klanten en de omgeving. Bij een overtreding kiezen wij voor een vorm van handhaven die het meest effectief is. In sommige gevallen worden naast de overtreeders ook sekswerkers of anderen getroffen door een maatregel. Dit kunnen wij niet altijd voorkomen. Deze gevolgen nemen wij mee in de afwegingen van onze maatregelen.

Omdat een overtreding 'kleeft' aan zowel de vergunning, de locatie en als ondernemer, geldt voor het opleggen van een sanctie de vaste verjaringstermijn van twee jaar. Met het veranderen van de beheerder, een wijziging van de vergunning of de verhuizing van het seksbedrijf komt de overtreding niet te vervallen. Hier is voor gekozen omdat de impact van een overtreding groot is bij mogelijke slachtoffers daarvan. De verjaringstermijn is niet hetzelfde als de eventuele strafrechtelijke verjaringstermijn.

5.1.2 Seksbedrijven zonder sekswerkers en bedrijven die seksuele handelingen faciliteren

Bij bedrijven waarbij er geen sekswerkers werken zijn de maatregelen gericht op het herstellen van de gezondheid en veiligheid van bezoekers. Indien er sprake is van het aanbieden van sekswerk en/of sekswerkers worden aangetroffen treden we op om dit te stoppen.

5.1.3 Proeftuinen

Proeftuinen die worden gestart in het kader van het moderniseren van het sekswerkbeleid, worden niet anders behandeld dan vergelijkbare gevallen. Zo zal bij de proeftuin kleinschalige locaties hetzelfde opgetreden worden als bij andere vergunde seksbedrijven. Als er bijzondere of specifieke regels gelden voor een proeftuin, nemen we dat mee. Waar nodig passen we deze handhavingsstrategie hierop aan.

5.1.4 Onvergund en illegaal sekswerk

Bij het aantreffen van onvergund of illegaal sekswerk op een locatie treden we op. We zetten maatregelen in die passend zijn bij de situatie en een overtreding laten stoppen. Hierbij hebben we oog voor sekswerkers die zich mogelijk in een kwetsbare positie bevinden en nemen we de Algemene verordening gegevensverwerking in acht. De maatregelen richten zich op de facilitators of andere betrokkenen die een ongezonde of onveilige werksituatie voor sekswerkers in stand houden.

5.2 Samenwerking Politie en OM

Voordat wij een zware sanctie opleggen wordt er meestal eerst met politie en justitie overlegd, tenzij de gemeente onmiddellijk op moet treden. Bijvoorbeeld vanwege acuut gevaar voor de openbare orde en veiligheid, of in een noodsituatie. Het kan voorkomen dat er bij zowel het seksbedrijf als personen een strafrechtelijk onderzoek loopt of heeft gelopen. Wij beoordelen dan per geval welke maatregel of aanpak nodig is. Bestuurlijke, strafrechtelijke en andere sancties worden onderling afgestemd. In een specifiek geval kan het nodig zijn dat de lokale driehoek (bestaande uit Burgemeester, politie en het Openbaar Ministerie) oordeelt over de te nemen stappen.

5.3 Maatregelen

Door het risico op uitbuiting van sekswerkers is er behoefte aan duidelijkheid over de gevolgen van een overtreding. In deze strategie worden daarom de maatregelen van een aantal overtredingen duidelijk benoemd. Deze opsomming is niet uitputtend. Overtredingen die niet in het overzicht zijn opgenomen worden eerst beoordeeld op de aard en de ernst. Daarna wordt een passende maatregel opgelegd.

5.2.1 Categorie 1 - Direct intrekken van vergunning seksbedrijf

In de volgende gevallen wordt direct overgegaan tot intrekking van de vergunning over. Is er sprake van exploitatie dan beëindigen wij deze per direct. Gezien de ernst van de overtredingen wordt niet vooraf gewaarschuwd.

- Art. 3:11, lid 6, APV: Er had bij de exploitant en/of de beheerder redelijkerwijs een vermoeden dienen te ontstaan van mensenhandel en/of andere vormen van uitbuiting en dit is niet (direct) gemeld bij de gemeentelijke toezichthouders.
- Art. 3:15, lid 1, onder a en b APV: De exploitant voldoet niet langer aan de in artikel 3:5 gestelde eisen dan wel er aanwijzingen zijn dat bij het seksbedrijf of bij het escortbedrijf:
 - 1. personen werkzaam zijn of zijn geweest in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
 - 2. minderjarigen werkzaam en/of aanwezig zijn of zijn geweest; of
 - 3. sekswerkers werkzaam zijn of zijn geweest die de leeftijd van 21 jaar niet hebben bereikt.
- Art. 3:15, lid 1, onder c APV: De verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen indien bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens bekend waren geweest.
- Art. 3:15, lid 1, onder g: Binnen de seksbedrijven of haar directe omgeving is geen sprake van toezicht door de exploitant en/of beheerders.

5.2.2 Categorie 2 – Het direct sluiten van het seksbedrijf

In de volgende gevallen wordt het seksbedrijf direct gesloten of beëindigd:

In gevallen van exploitatie van een seksbedrijf zonder een vergunning moet de activiteit of activiteiten direct gestopt worden. Dit kan door het opleggen van een last onder bestuursdwang of door het opleggen van een last onder dwangsom. De sluiting of beëindiging kan enkel ongedaan gemaakt worden door het aanvragen en verkrijgen van een exploitatievergunning.

Beschikt de overtreder niet over een vergunning, dan leggen wij, op het moment dat klaarblijkelijk is dat de overtreding elders zal worden herhaald, ook een dwangsom op om deze overtreding niet nogmaals in Utrecht te plegen.

- Art. 3:4, lid 1, APV: Bij constatering dat er een seksbedrijf of escortbedrijf wordt geëxplodeerd zonder dat hiervoor vergunning is verleend of de aard van het bestaande seksbedrijf te wijzigen.
- Art. 3:4, lid 7, APV: De voorwaarde dat er geen betaald sekswerk plaatsvindt bij een darkroom in een horecabedrijf of op een evenement wordt overtreden.

5.2.3 Categorie 3 – Waarschuwing, dan intrekken van vergunning seksbedrijf

In de volgende gevallen geven wordt eerst gewaarschuwd. Als er binnen de verjaringstermijn sprake is van recidive, wordt de vergunning ingetrokken.

- Art. 3:4a, lid 9, APV: Het bedrijfsplan is gewijzigd zonder dat daarvoor goedkeuring is verleend.
- Art. 3:11, lid 4, APV: De exploitant/ beheerder houdt zich niet aan de voorwaarden rond het intakegesprek.
- Art. 3:15, lid 1, onder i APV: Het bedrijfsplan geeft niet langer voldoende garanties voor de bescherming van de sekswerkers en er is in strijd gehandeld met de maatregelen die in het bedrijfsplan zijn beschreven, zoals bedoeld in artikel 3:4a.
- Art. 3:15, lid 1, onder j APV: De exploitant voldoet niet langer aan de bij of krachtens artikel 3:4a gestelde regels.

5.2.4 Categorie 4 – Waarschuwing, dan tijdelijk sluiten van het seksbedrijf

In de volgende gevallen geven wordt eerst gewaarschuwd. Bij recidive wordt het bedrijf tijdelijk gesloten. De duur van de sluiting is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

- Art. 3:11, lid 1, APV: Het seksbedrijf is geopend voor klanten zonder dat er een beheerder aanwezig is.
- Art. 3:11, lid 3, onder c APV: Er is/ was een minderjarige aanwezig (b.v. als klant).

- - Art. 3:11, lid 5, lid b APV: Er is geen sprake van een deugdelijke administratie, conform de eisen van de APV. Deze administratie dient altijd beschikbaar en inzichtelijk te zijn voor de toezichthouders en zonder belemmering te kunnen worden ingezien.
- - Art. 3:11, lid 7, APV: Er is geen huurovereenkomst.
- - Art. 3:12 APV: De exploitant en/of de beheerder of beveiligers bemoeit zich dwingend met de sekswerker. Dit kan zowel in het seksbedrijf zijn als daarbuiten.
- - Art. 3:14, lid 3, APV: Buiten de openingstijden worden er klanten toegelaten tot het seksbedrijf.

5.2.5 Categorie 5 – Gedeeltelijk sluiten van het seksbedrijf

In de volgende gevallen wordt het bedrijf gesloten voor dat gedeelte waarop de overtreding betrekking heeft.

- - Art. 3:10, lid 2, onder c APV: Door de situatie in de werkruimte/ een gedeelte van het seksbedrijf zijn de arbeidsomstandigheden van de sekswerker in het geding.
- - Art. 3:11, lid 5, onder a APV: Een werkruimte/ gedeelte van het seksbedrijf beschikt niet over een deugdelijke alarminstallatie
- - Art. 3:11, lid 8, APV: Het seksbedrijf voldoet niet aan de algemene eisen van hygiëne die hiervoor in de branche gelden

5.2.6 Categorie 6 – Waarschuwing, dan aanvullende voorwaarden seksbedrijf

In de volgende gevallen geven wordt eerst gewaarschuwd. Bij recidive binnen de verjaringstermijn worden aanvullende voorwaarden gesteld. Deze voorwaarden hebben betrekking op de sluitingstijden. Als niet wordt voldaan aan de aanvullende voorwaarden, wordt een passende sanctie opgelegd. Deze sanctie wordt bepaald aan de hand van de omstandigheden van het geval en de ernst van de situatie.

- - Art. 3:14, lid 4, APV: Indien de omstandigheden dat vereisen kunnen er afwijkende sluitingstijden worden opgelegd.

5.2.7 Categorie 7 – Last onder dwangsom

In de volgende gevallen wordt een last onder dwangsom opgelegd. Gelet op de overtreding kan de dwangsom gericht zijn op de exploitant, maar ook op derden (dwingend bemoeien). In deze gevallen wordt gekozen voor een last onder dwangsom, omdat dit in sommige gevallen de meest effectieve manier van handhavend optreden is. Bij overtreding van de voorwaarden voor thuissekswerk zal gekozen worden voor een last onder dwangsom. Afhankelijk van het type overtreding wordt gekozen voor een passende maatregel.

- - Art. 3:4, lid 5, APV: Voorwaarden voor thuissekswerk worden overtreden.
- - Art. 3:12 APV: Een derde bemoeit zich dwingend met de sekswerker. Dit kan zowel in het seksbedrijf zijn als daarbuiten.
- - Art. 3:13 APV: De minimale verhuurperiode of gebruik van de werkruimte wordt overtreden.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

6.1 Inwerkingtreding en citeertitel

6.1.1 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Met inwerkingtreding van deze beleidsregel wordt de Beleidsregel Handhavingsstrategie seksinrichtingen ingetrokken.

6.1.2 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel Handhavingsstrategie sekswerk gemeente Utrecht.

Besluit vast te stellen de Beleidsregel Handhavingsstrategie sekswerk gemeente Utrecht.

Aldus vastgesteld door burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, in de vergadering van 9 april 2025.

De burgemeester

Sharon A.M. Dijkema

De secretaris,

Michiel J. Ruis