

Sekswerkbeleid

Gemeente Hilversum

2023

Inhoud

1. Begrippen en definities	3
1.1 Verschil sekswerk en prostitutie	4
1.2 Nieuwe Omgevingswet	4
2. Inleiding	5
2.1 Ontwikkelingen landelijke wetgeving	5
2.2 Aanleiding nieuw sekswerkbeleid in Hilversum	5
3. Vormgeving sekswerkbeleid	7
3.1 Totstandkoming nieuw sekswerkbeleid	7
3.2 Uitgangspunten	7
3.3 Regionaal sekswerkbeleid	8
3.4 Speerpunten	8
3.5 Bevoegdheden gemeenten	9
3.6 Uitvoeringsplan Toezicht en Handhaving seksbranche	9
4. Regulering seksbranche	10
4.1 Seksbedrijven en zelfstandig sekswerk	10
4.2 Regulering in het algemeen	10
4.3 Vergunning voor bepaalde tijd	11
4.4 Regulering seksbedrijven	12
4.5 Thuiswerken	13
4.6 Sekswinkels	14
5. Versterken positie sekswerkers	15
5.1 Vergroten zichtbaarheid	15
5.2 Toegankelijke zorg- en hulpverlening	15
5.3 Decentrale Uitkering Uitstapprogramma's Prostitutie (DUUP)	16
6. Handhavingsstrategie	17
6.1 Uitgangspunten	17
6.2 Handhaving via APV of bestemmingsplan	17
6.3 Categorisering overtredingen	18
6.4 Sluiten woningen	18
6.5 Handhavingmatrix	19
7. Vaststelling, inwerkingtreding, evaluatie en aanhaling	22
7.1 Vaststelling	22
7.2 Inwerkingtreding	22
7.3 Evaluatie	22
7.4 Aanhaling	22
Literatuurlijst	23

1. Begrippen en definities

In het sekswerkbeleid worden verschillende begrippen gebruikt. De begrippen en bijbehorende definities zijn opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Hilversum en worden voor de volledigheid ook in dit hoofdstuk benoemd. Door eventuele wijzigingen in de APV kunnen de begrippen en definities die in dit beleid zijn opgenomen afwijken. Indien dit het geval is geldt dat de APV leidend is.

Advertentie: elke commerciële uiting in een medium, die een seksbedrijf of een sekswerker onder de aandacht van het publiek brengt.

Beheerder: de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksbedrijf.

Bezoeker: degene die aanwezig is in een seksinrichting, met uitzondering van:

- De exploitant;
- De beheerder;
- De sekswerker;
- Het personeel dat in de seksinrichting werkzaam is;
- Toezichhouders als bedoeld in artikel 6.2 APV;
- Andere personen wier aanwezigheid in de seksinrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.

Escortbedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot sekswerk in de vorm van bemiddeling tussen klant en sekswerker.

Klant: degene die gebruik maakt van de door een exploitant van een seksbedrijf of een sekswerker aangeboden seksuele diensten.

Raamsekswerkbedrijven: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot sekswerk, waarbij het werven van klanten gebeurt door een sekswerker die zichtbaar is vanuit een voor publiek toegankelijke plaats.

Seksbedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot sekswerk of tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoning van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling. Onder een seksbedrijf vallen in ieder geval een erotische massagesalon, een bordeel, een seksclub, een privéhuis, een escortbedrijf, een seksbioscoop, een seksautomatenhal, een sekstheater of een parenclub, al dan niet in combinatie met elkaar. Thuiswerken valt niet onder de term seksbedrijf.

Sexsinrichting: voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf.

Sekswerk: het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling.

Sekswerker: degene die seksuele handelingen verricht met of voor een ander tegen betaling.

Sekswinkel: de voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf.

Thuiswerker: de natuurlijke persoon die bedrijfsmatig, of in omvang alsof bedrijfsmatig wordt gewerkt, seksuele handelingen verricht in de eigen woning.

Werkruimte: als zelfstandig aan te merken onderdeel van een seksinrichting waarin de seksuele handelingen met een ander tegen betaling worden verricht.

1.1 Verschil sekswerk en prostitutie

De begrippen prostitutie en prostituee zijn in dit beleid vervangen door de begrippen sekswerk en sekswerker. Hier is voor gekozen omdat het begrip prostitutie een negatief imago heeft en door veel sekswerkers als stigmatiserend wordt ervaren. De term "werk" wat in het begrip sekswerk terugkomt benadrukt het bedrijfsmatige karakter van sekswerk en het feit dat het in Nederland een legaal beroep is. Daarnaast omvat sekswerk alle vormen van seksuele dienstverlening en niet enkel het aanbieden van seksuele handelingen. In een aantal gevallen wordt het begrip prostitutie nog gebruikt als er verwezen wordt naar oude of bestaande regelgeving en bepaalde organisaties.

1.2 Nieuwe Omgevingswet

Naar verwachting treedt de nieuwe Omgevingswet in 2023 in werking. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaan de bestemmingsplannen op in een omgevingsplan. Waar in dit beleid gesproken wordt over bestemmingsplannen kan dan omgevingsplan gelezen worden.

2. Inleiding

Sinds 2000 is het in Nederland toegestaan om een seksinrichting te exploiteren (Daalder, 2007). In plaats van landelijke wetgeving koos de overheid voor een lokale invulling van het sekswerkbeleid en stelde gemeenten verantwoordelijk voor de formulering van dit beleid. Het idee hierachter is dat er ingespeeld kan worden op specifieke omstandigheden op lokaal niveau (Biesma, Nijkamp, Tromp & Bieleman, 2010). 20 jaar later is de Nederlandse seksbranche verder ontwikkeld en is het aanbod vergunde seksbedrijven gedaald met 39% (Wijk et al., 2014). Het heeft plaats gemaakt voor meer flexibele en onvergunde vormen van sekswerk. Deze ontwikkeling leidt tot het vergroten van de onzichtbaarheid van sekswerkers wat gevolgen heeft voor de veiligheid, de toegang tot medische zorg, hulpverlening en uitstapprogramma's. Daarom pleit de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (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.

In 2000 werd het Regionale Prostitutiebeleid Gooi en Vechtstreek opgesteld. Dit beleid bestond onder andere uit de regulering van seksinrichtingen, een maximumstelsel, regelgeving in de APV en volksgezondheidsaspecten. Een belangrijk onderdeel uit dit beleid is de vergunningsplicht voor sekswerkers die vanuit huis werken. Door het maximumstelsel mocht de gemeente Hilversum hier één vergunning voor afgeven.

2.1 Ontwikkelingen landelijke wetgeving

De gemeentelijke beleidsvrijheid leidt ertoe dat sekswerk verplaatst van gemeenten met een uitgebreid sekswerkbeleid naar gemeenten zonder beleid (Nijkamp et al., 2014). Om deze 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). De Wrs bestaat uit een uniforme vergunningsplicht 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 Raad van State nog een kritisch rapport gepubliceerd over het wetsvoorstel. In reactie daarop heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid middels een brief van 11 juli 2022 laten weten dat het wetsvoorstel op een aantal punten wordt aangepast. Eén van de wijzigingen is dat er geen bestuurlijke boete opgelegd zal worden aan sekswerkers als zij werken zonder de verplichte vergunning. In diezelfde brief motiveert hij 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 en Tilburg. De gemeente Hilversum behoort met dit nieuwe beleid ook tot deze gemeenten.

2.2 Aanleiding nieuw sekswerkbeleid in Hilversum

Er zijn drie redenen waarom het van belang is om het prostitutiebeleid van de regio Gooi en Vechtstreek uit 2000 te herzien:

1. De eerste reden is het verkleinen van de kloof tussen het aantal vergunningen voor bedrijfsmatige thuiswerkers en het daadwerkelijke aantal werkzame thuiswerkers. Uit onderzoek blijkt dat in juni 2022 ongeveer tachtig thuiswerkers actief waren in de gemeente Hilversum. Dit terwijl de gemeente één vergunning voor thuiswerken heeft uitgegeven.

2. De tweede reden heeft betrekking op de regelgeving voor bedrijfsmatig thuiswerkers. De vergunningsplicht die de gemeente hanteerde sinds 2000 is in strijd met de bevoegdheden waarover de gemeente beschikt (zie paragraaf 3.4).
3. De laatste reden betreft een uitbreiding van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. De politie Midden-Nederland heeft de toezichthoudende rol op de seksbranche per 1 januari 2020 overgedragen aan de gemeente. Dit betekent dat de gemeente verantwoordelijk is voor het toezicht op de seksbranche. Om deze taak uit te kunnen voeren is het van belang om zicht te krijgen op de (thuis)sekswerkers in Hilversum en te bepalen hoe het toezicht wordt vormgegeven.

3. Vormgeving sekswerkbeleid

3.1 Totstandkoming nieuw sekswerkbeleid

De gemeente heeft voorafgaand aan het opstellen van dit beleid een onderzoek uitgevoerd waarbij de invloed van beleid op thuiswerken, het vergroten van de zichtbaarheid van sekswerkers en het verbeteren van de toegang tot zorg centraal stonden. Voor dit onderzoek hebben interviews met diverse stakeholders plaatsgevonden waaronder het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de gemeenten Assen, Lelystad en Amstelveen, het ministerie van Justitie en Veiligheid, De Ketenregisseur en Zorgcoördinator Mensenhandel van de regio Gooi en Vechtstreek, CoMensha, Politie Midden-Nederland, VNG en PROUD, een belangenvereniging voor sekswerkers. Deze stakeholders hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan dit onderzoek. Naast het onderzoek zijn er ook gesprekken gevoerd met een aantal sekswerkers en exploitanten van seksbedrijven uit de gemeente Hilversum. De input van zowel het onderzoek als de gesprekken met sekswerkers hebben geleid tot onderstaande uitgangspunten en speerpunten.

3.2 Uitgangspunten

Er zijn drie uitgangspunten opgesteld die betrekking hebben op het nieuwe beleid:

Uitgangspunt 1: sekswerkbeleid in plaats van prostitutiebeleid

Zoals in hoofdstuk 1 al werd benoemd is sekswerk een paraplubegrip voor verschillende vormen van seksuele en erotische dienstverlening. Het beleid heeft betrekking op verschillende vormen van sekswerk en niet alleen op prostitutie. Met het sekswerkbeleid maakt de gemeente duidelijk kenbaar dat het beleid bedoeld is voor verschillende vormen van sekswerk.

Uitgangspunt 2: brede blik op de seksbranche. Zowel onvergund als vergund, illegaal en legaal
De Nationaal Rapporteur Mensenhandel pleit voor een brede blik op de seksbranche. Wet- en regelgeving leiden ertoe dat bepaalde sekswerkers worden uitgesloten. Dit is onvermijdelijk. Denk hierbij aan de minimumleeftijd van 21 jaar om sekswerk vanuit een seksinrichting uit te mogen voeren en de eisen die gesteld worden aan thuiswerken. Deze sekswerkers hebben hierdoor niet de mogelijkheid om legaal of in het vergunde circuit te werken waardoor ze in de illegaliteit terechtkomen. Hier zijn ze moeilijk te bereiken voor instanties. Door een brede blik op de seksbranche, zowel op de vergunde als onvergunde branche en de legale en illegale sekswerkers, kunnen gevolgen 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.

Uitgangspunt 3: scheiding van sekswerk en mensenhandel

Er is voor gekozen sekswerk en mensenhandel duidelijk van elkaar te scheiden. Mensenhandel kan voorkomen binnen de seksbranche, maar sekswerk is niet per definitie mensenhandel. Experts op het gebied van sekswerk en mensenhandel geven aan dat het van belang is om dit onderscheid duidelijk terug te laten komen in het beleid. De focus op mensenhandel kan leiden tot tunnelvisie waardoor sekswerk niet langer als beroep wordt gezien, maar als misdrijf. In dit beleid staat sekswerk als werk en beroepsgroep centraal. Als er mensenhandel wordt geconstateerd is het van belang om over te schakelen naar de aanpak mensenhandel.

3.3 Regionaal sekswerkbeleid

Het voormalige sekswerkbeleid is in samenwerking met de gemeenten binnen de regio Gooi en Vechtstreek vormgegeven. Bij de totstandkoming van het nieuwe beleid hebben ook overleggen met de regiogemeenten plaatsgevonden. Daarin is afgesproken dat elke gemeente zelf nieuw sekswerkbeleid vaststelt, maar dat er regionale kaders worden opgesteld. Gemeente Hilversum neemt hierin het voortouw. Daarnaast is er de wens om regionaal toezicht in te richten. Deze plannen worden in samenwerking met de regio verder uitgewerkt.

3.4 Speerpunten

Naast de uitgangspunten zijn er vier speerpunten opgesteld die de doelstelling van het beleid vormen. De speerpunten zijn:

Speerpunt 1: zorgvuldige regulering van sekswerk

De regulering van de seksbranche bestaat uit regelgeving in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de bestemmingsplannen van de gemeente Hilversum. Deze regels helpt de gemeente om meer grip te krijgen op de seksbranche. Het vergunningsstelsel en bijbehorende voorwaarden moeten een barrière vormen voor misstanden en overlast in de seksbranche. Daarnaast moet er ook ruimte geboden worden aan zelfstandige sekswerkers die werkzaam zijn in Hilversum.

Speerpunt 2: versterken van de positie van sekswerkers

Sekswerk is een legaal beroep in Nederland en dienen daarmee over dezelfde rechten te beschikken als andere beroepsgroepen. Stigmatisering zorgt ervoor dat sekswerkers in hun rechten worden beperkt. Dit heeft een negatief effect op de zichtbaarheid van sekswerkers en de toegankelijkheid van zorg- en hulpverlening. Dit is terug te zien aan het hoge aantal thuiswerkers dat werkzaam is in Hilversum en grotendeels onbekend is bij instanties. Verschillende initiatieven moeten bijdragen aan het vergroten van de zichtbaarheid en het contact met sekswerkers. Voorbeelden hiervan zijn de toezichtcontroles die de gemeente uitvoert en het zorg- en hulpverleningsaanbod van de GGD en gespecialiseerde hulpverleningsorganisaties op het gebied van maatschappelijk werk. Ook wil de gemeente zorgvuldig omgaan met het verwerken van persoonsgegevens van sekswerkers.

Speerpunt 3: tegengaan van misstanden en geweld in de seksbranche

Gebleken is dat de seksbranche kwetsbaar is voor misstanden, zoals slechte arbeidsomstandigheden, geweld en uitbuiting. De gemeente Hilversum voert daarom toezichtcontroles uit om meer zicht te krijgen op de seksbranche. Daarbij wordt er gehandhaafd op illegale sekswerk waarbij de focus ligt op personen die illegale sekswerk faciliteren. De gemeente werkt daarbij samen met ketenpartners waaronder gespecialiseerde hulpverleners. Ook wordt er door middel van regelgeving een grote verantwoordelijkheid neergelegd bij de exploitant van een seksbedrijf.

Speerpunt 4: het beschermen van het woon- en leefklimaat

Seksbedrijven en zelfstandige sekswerkers mogen net als andere beroepsgroepen de veiligheid en leefbaarheid van Hilversum niet aantasten. Om overlast in wijken en buurten tegen te gaan zijn seksbedrijven en thuiswerkers verbonden aan een aantal regels. Voor seksbedrijven geldt dat zij moeten voldoen aan de regelgeving uit de APV (hoofdstuk 3) en de vergunningsvoorwaarden. De locatie van het seksbedrijf moet passen binnen het geldende bestemmingsplan. Daarnaast moet er ruimte zijn binnen het maximumstelsel (zie paragraaf 4.1). Voor thuiswerkers geldt dat zij zich moeten houden aan de regels voor aan-huis-verbonden beroepen. Deze regels zijn opgenomen in de

bestemmingsplannen. Bij het niet naleven van de regelgeving uit de APV of het bestemmingsplan kan de gemeente handhaven of de vergunning intrekken.

3.5 Bevoegdheden gemeenten

Gemeenten hebben vrijheid in de manier waarop zij sekswerk reguleren. Deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 151a van de Gemeentewet. Volgens dit artikel kan de raad een verordening 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 Hilversum stelt de regels vast in de Algemene Plaatselijke Verordening. De gemeente kan in de verordening alleen regels stellen aan seksbedrijven en niet aan zelfstandige sekswerkers die vanuit huis werken of escortdiensten aanbieden. 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. Daarnaast is er geen zogenoemde derde aanwezig met of voor wie de diensten worden uitgevoerd. Er is enkel sprake van de klant en de sekswerker.

3.6 Uitvoeringsplan Toezicht en Handhaving seksbranche

In dit beleid ligt de focus op doelstellingen, regulering, handhaving en zorg- en hulpverlening voor sekswerkers. Er is een apart uitvoeringsplan geschreven waarin dieper ingegaan wordt op de uitvoering van dit beleid, zoals de toezichthoudende rol van de gemeente. Ook wordt in het uitvoeringsplan de samenwerking en informatiedeling met ketenpartners besproken.

4. Regulering seksbranche

4.1 Seksbedrijven en zelfstandig sekswerk

Binnen de seksbranche komen verschillende bedrijfskarakters voor. Daarbij kan er sprake zijn van exploitatie van een seksbedrijf of zelfstandig sekswerk. Elk bedrijfskarakter heeft bepaalde kenmerken en risico's. Voor de regulering van de seksbranche is het van belang om de verschillende bedrijfskarakters te categoriseren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen seksbedrijven en zelfstandige vormen van sekswerk. Ook wordt onderscheid gemaakt tussen locatiegebonden en niet-locatiegebonden seksbedrijven en zelfstandig sekswerk. In de onderstaande tabel (tabel 1) wordt de categorisering schematisch weergegeven.

Tabel 1: categorisering seksbedrijven sekswerk

	Locatiegebonden	Niet-locatiegebonden
Seksbedrijven	Seksclub Bordeel Raamsekswerkbedrijven (niet toegestaan) Erotische-massagesalon Privéhuis Seksbioscoop/- automatenhal Seks theater Seksautomatenhal Parenclub	Escortbedrijf Straatsekswerk (niet toegestaan) Webcamseks (kan ook zelfstandig plaatsvinden)
Zelfstandig sekswerk	Thuiswerken	Webcamseks (kan ook vanuit een bedrijf plaatsvinden) Zelfstandig escort

4.2 Regulering in het algemeen

De regelgeving voor de seksbranche is binnen de gemeente vastgelegd op twee verschillende plaatsen, de APV en de bestemmingsplannen. In hoofdstuk 3 van de APV zijn specifieke regels opgenomen over de seksbranche. In vrijwel alle bestemmingsplannen van de gemeente is een verbod op seksinrichtingen opgenomen. Hierdoor is het niet mogelijk om op elke locatie een seksinrichting te openen. Dankzij een afwijkingsbevoegdheid is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om van dit verbod af te wijken. Om voor de afwijking* in aanmerking te komen moet in ieder geval voldaan worden aan de volgende regels:

- De afstand van de seksinrichting tot een woning van een derde moet ten minste 15 meter bedragen;
- De seksinrichting mag niet binnen een afstand van 50 meter van een bestaande seksinrichting worden gevestigd;
- Er moet voldoende parkeergelegenheid zijn op het terrein/erf van de seksinrichting;
- Er mag geen sprake zijn van raamsekswerk;
- Het maximaal aantal seksinrichtingen zoals genoemd in de Algemene Plaatselijke Verordening mag niet worden overschreden.

* De afwijkingsbevoegdheid en bijbehorende voorwaarden zoals genoemd in het geldende bestemmingsplan zijn leidend.

Naast de regels uit het bestemmingsplan is een regionaal en lokaal maximumstelsel vastgesteld. Dit houdt in dat er een maximaal aantal vergunningen afgegeven mag worden voor de gehele regio en per gemeente. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in twee categorieën:

1. Seksinrichtingen;
2. Escortbedrijven.

Voor categorie 1 geldt een regionaal maximum van zestien seksinrichtingen. In het jaar 2000 is een lokaal maximum vastgesteld van negen seksinrichtingen voor de gemeente Hilversum. Dit aantal is toen bepaald aan de hand van de op dat moment reeds aanwezige seksinrichtingen. Inmiddels heeft de gemeente strengere eisen gesteld aan de bestemmingsplannen waardoor er weinig locaties beschikbaar zijn voor het openen van een nieuwe seksinrichting. Het lokale maximum is daarom bijgesteld naar zes seksinrichtingen. Op deze wijze wordt er ruimte geboden aan nieuwe seksbedrijven en sluit het maximumstelsel aan bij de mogelijkheden binnen de bestemmingsplannen.

Voor escortbedrijven geldt geen maximaal aantal. Escortbedrijven zijn in de meeste gevallen bedrijven die bemiddelen tussen sekswerkers en klanten. De seksuele handelingen vinden veelal plaats bij de klant thuis of op andere locaties zoals in hotels. In de praktijk kan een escortbedrijf bijvoorbeeld een kantoorruimte of een telefooncentrale zijn. Op deze locatie vinden geen seksuele handelingen plaats en de bedrijfsvoering heeft geen openbaar karakter. Hierdoor vormt het een laag risico voor de openbare orde.

4.3 Vergunning voor bepaalde tijd

De gemeente Hilversum heeft op dit moment (juli 2022) vier vergunde seksbedrijven met bijbehorende seksinrichting. De vier vergunningen zijn voor onbepaalde tijd verleend op basis van het voormalige beleid (Regionaal Prostitutiebeleid 2000). Omdat er sprake is van een beleidsmatige schaarste mag de gemeente volgens de Dienstenrichtlijn geen vergunning voor onbepaalde tijd verlenen. De regio Gooi en Vechtstreek en de gemeente Hilversum hanteren namelijk een maximumstelsel. Dit betekent dat de gemeente Hilversum maximaal zes vergunningen mag verlenen voor seksbedrijven (escortbedrijven uitgezonderd). Daarom is in het nieuwe sekswerkbeleid opgenomen dat vergunningen voor de duur van vijf jaar worden verleend. Deze vergunning kan eenmalig worden verlengd. Voor verlenging geldt dezelfde procedure als voor een vergunningsaanvraag. Nadat de vergunning is verlopen hebben alle geïnteresseerde exploitanten de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen om voor deze vergunning in aanmerking te komen. In het geval dat er meer geïnteresseerden zijn dan het aantal vrije vergunningen wordt de vergunning verleend aan de hand van een selectieprocedure. Voor de seksbedrijven die op basis van het voormalige prostitutiebeleid reeds beschikken over een vergunning voor onbepaalde tijd geldt een overgangsbepaling.

4.3.1 Selectieprocedure

Op het moment dat dit beleid werd geschreven (juli 2022) waren er nog twee vergunningen beschikbaar. Naast een schaarste aan vergunningen is er ook sprake van een schaarste aan locaties waar volgens het bestemmingsplan een seksinrichting gevestigd mag worden. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren geen aanvragen voor nieuwe vergunningen ingediend. De kans is hierdoor klein dat op korte termijn beide beschikbare vergunningen worden verleend. Op het moment dat er meer aanvragen voor een vergunning worden ingediend dan er beschikbaar zijn zal een selectieprocedure worden gestart. Omdat dit voorlopig niet aan de orde lijkt te zijn wordt de selectieprocedure in dit beleid enkel op hoofdlijnen besproken. Indien een selectieprocedure noodzakelijk is zal dit tegen die

tijd nader uitgewerkt worden. Naast het feit dat het maximum momenteel nog niet is bereikt wordt verwacht dat binnen een aantal jaar nieuwe landelijke wetgeving in werking treedt. Deze wet kan extra of andere eisen stellen aan de exploitatie van een seksinrichting dan dat de gemeente Hilversum hanteert. Het is van belang dat de selectieprocedure aansluit op de dan geldende wet- en regelgeving.

De selectieprocedure moet aan een aantal uitgangspunten voldoen. De gemeente moet waarborgen dat de selectie- en beoordelingsprocedure transparant, onpartijdig, gelijkwaardig en toegankelijk is voor alle geïnteresseerden. Het is daarom van belang dat de gemeente voorafgaand aan de procedures duidelijk communiceert waaraan een aanvraag moet voldoen en op welke wijze de beoordeling plaatsvindt. Ook dient de gemeente heldere termijnen vast te stellen voor het indienen van een aanvraag en de beoordeling.

Geïnteresseerden moeten in hun aanvraag in ieder geval de aard van het seksbedrijf omschrijven evenals de eisen die gesteld worden aan een bedrijfsplan zoals omschreven in artikel 3.2.2 van de APV. Daarbij moet de aanvrager beargumenteren dat de uitvoering van een seksbedrijf geen nadelige invloed heeft op de woon- en leefomgeving en de gezondheid en veiligheid van onder andere omwonenden, sekswerkers, bezoekers, klanten en werknemers.

4.3.2 Overgangsbepaling

Er is een overgangsbepaling opgesteld voor bestaande vergunning. Onder deze overgangsbepaling vallen seksbedrijven en bijbehorende seksinrichtingen, die voorafgaand aan de vaststelling van dit sekswerkbeleid, reeds over een exploitatievergunning beschikten voor een seksbedrijf. Als deze vergunning voor onbepaalde tijd is verleend blijft dit van kracht tot het moment dat de exploitatievergunning komt te vervallen of wordt ingetrokken. Redenen waarom de vergunning komt te vervallen zijn opgenomen in de APV (artikel 3.3.4 en 3.4.1). Bij een aanvraag voor een nieuwe exploitatievergunning of bij overname van een bestaande seksinrichting geldt de huidige regelgeving. De vergunningen die zijn verleend zijn persoonsgebonden en kunnen niet worden overgedragen.

4.4 Regulering seksbedrijven

Seksbedrijven zijn vergunningsplichtig gesteld in de APV van de gemeente Hilversum. Onder deze vergunningsplicht vallen in ieder geval seksclubs, bordelen, privéhuizen, erotische massagesalons, escortbureaus, sekstheaters/peepshows, seksbioscopen/-automatenhallen en parenclubs. Raam- en straatsekswerk zijn niet toegestaan in de gemeente Hilversum en vallen daarom ook niet onder de vergunningsplicht.

Om in aanmerking te komen voor een vergunning moet een seksbedrijf aan een aantal voorwaarden voldoen. Ten eerste moet het bestemmingsplan van de locatie van de seksinrichting geen verbod bevatten en er moet ruimte zijn binnen het maximumstelsel. Daarnaast zijn er voorwaarden opgenomen in de APV. Zo moet de exploitant een bedrijfsplan indienen. Ook mag een exploitant geen sekswerkers voor zich laten werken die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt. Dit geldt ook voor sekswerkers die in Nederland verblijven of werken in strijd met de Vreemdelingenwet 2000.

4.4.1 Vergunningsprocedure

De vergunningsprocedure voor seksbedrijven start met het indienen van een aanvraag door de exploitant. Vervolgens voert de gemeente een intakegesprek met de exploitant. Bij de aanvraag

moet de exploitant een bedrijfsplan aanleveren. In dit bedrijfsplan benoemt de exploitant welke maatregelen getroffen worden om de hygiëne, gezondheid en veiligheid van zowel de sekswerkers als klanten te waarborgen. Deze verplichting met bijbehorende maatregelen is opgenomen in de APV. Wanneer de exploitant zijn bedrijfsplan wijzigt, dan moet hij dit melden bij de gemeente. Als een vergund seksbedrijf zich niet houdt aan het bedrijfsplan en de maatregelen uit de APV kan de gemeente handhaven. In de APV staan ook een aantal voorwaarden omschreven waaraan exploitanten en beheerders van seksbedrijven aan moeten voldoen. Om in aanmerking te komen voor een vergunning moeten exploitanten en beheerder onder andere minimaal 21 jaar oud zijn, mogen ze niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn en mogen ze niet eerder als exploitant of beheerder hebben gewerkt in een seksinrichting die langer dan een maand is gesloten of waarvan de vergunning is ingetrokken.

Bij de vergunningsaanvraag kan de gemeente op basis van de Wet Bibob een onderzoek uitvoeren om de integriteit van de exploitant en het risico op misbruik van de vergunning voor criminele activiteiten te toetsen. De gemeente Hilversum kan dit onderzoek uitvoeren bij exploitatievergunningen. Een vergunning voor een seksbedrijf valt hieronder. De gemeente kan bij het beoordelen van de vergunning advies inwinnen bij instanties zoals de politie, de brandweer en de GGD. Als blijkt dat de vergunning mogelijk wordt gebruikt voor het ondernemen en/of het faciliteren van criminele activiteiten, kan de vergunning worden geweigerd.

Wanneer de vergunning is toegewezen worden nadere voorschriften opgesteld in de vorm van vergunningsvoorwaarden. Deze voorwaarden zijn bindend. Dit betekent dat de gemeente kan handhaven wanneer de voorwaarden niet worden nageleefd. Vergunningen voor een seksbedrijf zijn persoonsgebonden en kunnen niet worden overgedragen aan een ander persoon. Een exploitant die een seksbedrijf of bijbehorende seksinrichting wil overnemen zal een nieuwe vergunning moeten aanvragen. Voor overname van een seksbedrijf geldt wel dat als een rechtsopvolger voor de overdracht van het seksbedrijf een ontvankelijke aanvraag heeft ingediend, de vergunning van kracht blijft totdat een besluit is genomen over de aanvraag. Hier kan van worden afgeweken als er sprake is van zwaarwegende feiten of omstandigheden.

4.4.2 Gezondheids- en gedragsvoorschriften

Vanuit de Wet collectieve preventie volksgezondheid hebben gemeenten de verantwoordelijkheid voor het bewaken en bestrijden van seksueel overdraagbare aandoeningen, waaronder aids. De GGD is belast met de uitvoering van deze taak. Vergunde seksbedrijven zijn verplicht om GGD-medewerkers toegang te verlenen om voorlichtings- en preventiegerichte activiteiten uit te voeren. Ook controleert een medewerker van de GGD of de hygiëne voorschriften worden nageleefd.

4.5 Thuiswerken

Bedrijfsmatig thuiswerken is toegestaan zonder vergunning. De sekswerker die vanuit zijn of haar woning werkt moet daarbij voldoen aan de voorwaarden van een aan-huis-verbonden beroep die zijn opgenomen in de bestemmingsplannen*. Deze voorwaarden gelden niet specifiek voor sekswerkers, maar voor alle aan-huis-verbonden beroepen. Hier vallen ook andere dienstverlenende beroepen onder zoals kappers en nagelstylisten die vanuit huis werken. De gemeente Hilversum is niet de eerste gemeente die thuiswerken onder de voorwaarden van aan-huis-verbonden beroep plaatst. Onder andere de gemeenten Tilburg, Assen en Lelystad gingen Hilversum voor. De voorwaarden voor aan-huis-verbonden beroepen zijn:

- Het vloeroppervlak dat in gebruik is voor aan-huis-verbonden beroeps- en/of bedrijfsmatige activiteiten mag niet meer dan 33% bedragen van het vloeroppervlak van het (hoofd)gebouw met een maximum van 50 m²;
 - De activiteit wordt uitgeoefend door de hoofdbewoners van het desbetreffende pand;
 - De activiteit mag geen nadelige invloed hebben op de normale verkeersafwikkeling en er moet worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid;
 - Er mag geen bedrijfsmatige activiteit buiten een gebouw plaatsvinden (behoudens in- en uitladen);
 - De activiteit mag zowel naar de aard als ten aanzien van de visuele aspecten ervan geen afbreuk doen aan het karakter van de woning en de woonomgeving;
 - Er mag geen horeca en geen detailhandel plaatsvinden.
- * de regelgeving omtrent aan-huis-verbonden beroepen kan per bestemmingsplan verschillen. De regelgeving zoals opgenomen in het geldende bestemmingsplan is leidend.

Thuiswerken vrijstellen van een vergunningsplicht is een belangrijke wijziging ten opzichte van het Regionale Prostitutiebeleid uit 2000. Een belangrijke reden voor deze wijziging is dat de gemeente geen bevoegdheid heeft om individueel sekswerk te reguleren. Dit is ook een van de redenen dat de minimumleeftijd van 21 jaar niet geldt voor thuiswerken. Daarnaast wordt met deze wijzigingen sekswerk gelijkgesteld aan andere thuiswerkberoepen wat de positie van sekswerkers versterkt (speerpunt 1 en 2). Sekswerk wordt namelijk gelijkgesteld aan andere aan-huis-verbonden beroepen zonder aparte wet- en regelgeving. De regels die gesteld worden aan aan-huis-verbonden beroepen zijn opgenomen in de bestemmingsplannen van de gemeente Hilversum. De regelgeving kan per bestemmingsplan verschillen.

Als in de toekomst de Wet regulering sekswerk (Wrs) in werking treedt, wordt thuiswerken waarschijnlijk landelijk vergunningsplichtig gesteld. Dit geldt dan ook voor de gemeente Hilversum. Deze vergunning is naar verwachting persoonsgebonden en niet-locatiegebonden. In de Wrs wordt waarschijnlijk ook een minimumleeftijd van 21 jaar opgenomen voor alle vormen van sekswerk. De gemeente Hilversum kan hier met dit beleid goed op inspelen. De regels voor aan-huis-verbonden-beroepen blijven van kracht. Het belangrijke verschil is dat sekswerkers vanaf de inwerkingtreding over een vergunning moet beschikken en de minimale leeftijd van 21 jaar hebben bereikt.

4.6 Sekswinkels

Sekswinkels zijn niet vergunningsplichtig gesteld. Wel beschikt het college van burgemeester en wethouders over de bevoegdheid om, in het belang van de openbare orde, een gebied of delen van de gemeente aan te wijzen waarin het exploiteren van een sekswinkel verboden is voor rechthebbende op een onroerende zaak. Deze bevoegdheid is opgenomen in de APV.

5. Versterken positie sekswerkers

5.1 Vergroten zichtbaarheid

Zoals in het tweede speerpunt benoemd wil de gemeente de positie van sekswerkers versterken. 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. Het is daarom van groot belang dat de toegang tot zorg- en hulpverlening wordt verbeterd en de zichtbaarheid wordt vergroot.

In de inleiding werd al benoemd dat er steeds minder mogelijkheden zijn om vergund te werken waardoor sekswerkers in de onvergunde, een 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 met een LHTBIQ+ achtergrond. 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 Hilversum maandelijks toezichtcontroles uit in de onvergunde seksbranche. Deze frequentie is noodzakelijk omdat sekswerkers zich regelmatig verplaatsen. Hierdoor verandert het beeld van sekswerkers die werkzaam zijn in Hilversum snel waardoor het lastig is om grip te krijgen op de onvergunde seksbranche. De gemeente 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.

5.2 Toegankelijke zorg- en hulpverlening

Uit onderzoek blijkt dat stigmatisering van sekswerkers een van de grootste barrières vormt om toegang tot de gezondheidszorg te krijgen. Veel sekswerkers ontvangen hierdoor niet de zorg en hulp die zij nodig hebben. Het verbeteren van de toegankelijkheid is belangrijk omdat sekswerkers een verhoogd risico lopen op gezondheidsproblemen zoals seksueel overdraagbare aandoeningen (Soa's). 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.

De GGD is een belangrijke partij als het gaat om zorg- en hulpverlening voor sekswerkers. Sekswerkers kunnen hier terecht voor vragen omtrent sekswerk en voor gratis Soa-testen. Ook organiseert de GGD maandelijks een klankbordgroep waar sekswerkers en professionals de mogelijkheid hebben om ideeën en ervaringen te delen. Er wordt onder andere gesproken over gezondheid, weerbaarheid, veiligheid, beleid en rechten. Om sekswerkers die in de vergunde branche werken ook te bereiken bezoekt de GGD de seksinrichtingen. Hier geven zij voorlichting en bieden Soa-testen aan. De GGD heeft korte lijntjes met andere zorg- en hulpverleners waaronder de Zorgcoördinator Mensenhandel en Versa Welzijn.

Er is ook aandacht voor maatschappelijke hulpvragen waar sekswerkers mee te maken kunnen krijgen. Diverse hulpverleningsorganisaties voeren fysiek en digitaal veldwerk uit om in contact te

komen met sekswerkers. Zo sluit er een gespecialiseerde hulpverlener aan bij de toezichtcontroles die de gemeente uitvoert. Deze hulpverlener is bekend met de problematiek waar sekswerkers mee te maken kunnen krijgen en bieden begeleiding aan op verschillende leefgebieden. Denk hierbij aan huisvestingproblemen, financiële problemen en sociale problemen. Het hulpaanbod wordt altijd afgestemd op de behoefte van de sekswerkers. Daarnaast wordt er door diverse hulpverleningsorganisaties digitaal en fysiek veldwerk uitgevoerd om in contact te komen met sekswerkers. Dit doen zij mede in het kader van de uitstapprogramma's (zie paragraaf 5.3).

5.3 Decentrale Uitkering Uitstapprogramma's Prostitutie (DUUP)

Sekswerkers die willen stoppen met sekswerk lopen vaak tegen belemmeringen aan. Uit gesprekken die het sekswerkteam van de gemeente Hilversum voert met sekswerkers blijkt dat zij vaak moeite hebben met het vinden van alternatief werk door een gebrek aan ervaring. Daarnaast verdienen zij met ander werk vaak onvoldoende om zowel hunzelf als hun familie te onderhouden. Sekswerkers die al langere tijd werkzaam zijn moeten hun levensstijl aanpassen omdat zij met ander werk vaak minder bestedingsruimte hebben. Ook verliezen ze hun sociale contacten binnen de seksbranche waardoor ze een nieuw sociaal netwerk moeten opbouwen. Om sekswerkers hierbij te ondersteunen zijn speciale uitstapprogramma's ontwikkeld. Deze programma's worden door een uitkering, de Decentrale Uitkering Uitstapprogramma's Prostitutie (DUUP), vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid gefinancierd. Het volgen van een uitstapprogramma is altijd op vrijwillige basis. Daarnaast wordt het programma aangepast aan de behoefte van de sekswerkers.

De centrumgemeente, de gemeente Utrecht, ontvangt de DUUP-gelden vanuit het ministerie. Door middel van een aanbestedingstraject is voor de periode van 2022-2024 één hoofdaannemer aangesteld, Belle Hulpverlening, onderdeel van Stichting de Tussenvoorziening uit Utrecht. Belle werkt samen met een aantal onderaannemers waaronder Scharlaken Koord, Pretty Woman en het Prostitutie en Gezondheidscentrum uit Amsterdam. In de uitstapprogramma's ligt de focus op verschillende leefgebieden waaronder wonen, werk en inkomen, onderwijs, schulden, normen, gedrag en netwerk, zorg, veiligheid en zingeving. Voor de komende jaren worden de financiële middelen voor de uitstapprogramma's waarschijnlijk uitgebreid. Deze middelen worden altijd in overleg met de gemeente Utrecht besteed.

6. Handhavingsstrategie

6.1 Uitgangspunten

Om ervoor te zorgen dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd organiseert de gemeente regelmatig toezichtcontroles op zowel de vergunde als de onvergunde branche. Naast het voorkomen en beëindigen van overtredingen draagt het bij aan het signaleren van mogelijke misstanden en het vergroten van de zichtbaarheid van sekswerkers. Door het vergroten van de zichtbaarheid kan de toegang tot zorg- en hulpverlening ook verbeterd worden.

Bij overtredingen kan de gemeente bestuursrechtelijk handhaven. Het doel hiervan is om overtredingen te beëindigen en herhaling te voorkomen. Daarbij wordt onder andere rekening gehouden met de ernst van de overtreding, de omstandigheden, de overtreder en eventuele eerder gepleegde overtredingen. De handhaving focust zich voornamelijk op personen die illegale vormen van sekswerk faciliteren en in mindere mate op sekswerkers. Voor hen ligt de focus in eerste instantie op het bieden van zorg- en hulpverlening zoals in hoofdstuk 5 omschreven. Dit sluit aan bij de laatste ontwikkelingen van de Wrs (juli 2022) waarbij de bestuurlijke boete voor sekswerkers uit het wetsvoorstel is geschrapt. Het argument hiervoor is dat handhaving ertoe leidt dat sekswerkers zich niet melden bij misstanden en benodigde zorg mislopen.

Om sekswerkers beter te kunnen bereiken en de toegang tot deze zorg te vergroten gaat er tijdens de toezichtcontroles een gespecialiseerde hulpverlener mee. In het geval dat een sekswerker herhaaldelijk overtredingen begaat en hulpverlening niet het gewenste effect heeft kan de gemeente ervoor kiezen om alsnog handhavingsinstrumenten in te zetten. In de regel wordt er één keer mondeling gewaarschuwd. Bij een tweede overtreding volgt een schriftelijke waarschuwing en bij een derde overtreding kan bijvoorbeeld een last onder dwangsom opgelegd worden om herhaling te voorkomen. Een handhavingsinstrument, waaronder een last onder dwangsom, wordt alleen opgelegd als er geen alternatieve mogelijkheden beschikbaar zijn om de overtreding te beëindigen.

6.1.1 Subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel

Bij de inzet van een handhavingsinstrument is het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel van toepassing (artikel 3.4 lid 2 Awb). Dit houdt in dat het handhavingsinstrument in verhouding moet zijn met de ernst van de gepleegde overtreding en het moet afgestemd worden op het beoogde doel. 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 genomen die passend zijn bij de situatie en omstandigheden.

6.2 Handhaving via APV of bestemmingsplan

De gemeente kan via twee wegen handhaven als er sprake is van een illegale seksinrichting, behorende bij een seksbedrijf. De eerste optie is via de APV waarin is opgenomen dat het verboden is om een seksbedrijf te exploiteren zonder vergunning. De tweede optie is via het bestemmingsplan als het verboden is om op de betreffende locatie een seksinrichting te exploiteren. Er is in dat geval sprake van strijdig gebruik van het bestemmingsplan. Het beleid omtrent de handhaving hiervan is opgenomen in het Vergunningen, Toezicht en Handhavingsbeleid 2021-2024 (hierna VTH-beleid) van de gemeente Hilversum. Omdat hier al beleid voor opgesteld is, is dit niet opgenomen in onderstaande handhavingsmatrix. De gemeente zal bij een overtreding gemotiveerd handhaven via de APV en/of het VTH-beleid als er sprake is van strijdig gebruik.

6.3 Categorisering overtredingen

Omdat de ernst van de overtreding en de gevolgen daarvan per overtreding verschillen zijn de overtredingen verdeeld in drie categorieën: strafbare feiten, overtredingen in de vergunde branche en overtredingen in de onvergunde branche. Afhankelijk van de overtreding kunnen verschillende bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhavingsinstrumenten worden ingezet.

Categorie 1: strafbare feiten

Bij het aantreffen van strafbare feiten zijn de politie en het OM verantwoordelijk voor de opsporing en opvolging. Wanneer de openbare orde en veiligheid in het geding is of het woon- en leefklimaat en/of de volksgezondheid wordt aangetast kan de gemeente ervoor kiezen om naast strafrechtelijke opvolging ook bestuursrechtelijke handhaving in te zetten. Voorbeelden van dergelijke misdrijven waarbij dit het geval kan zijn, zijn mensenhandel, minderjarige sekswerkers en het aantreffen van drugs of wapens.

Categorie 2: overtredingen vergunde branche

Als vergunde seksinrichtingen de wet- en regelgeving of de vergunningsvoorwaarden niet naleven kan de gemeente bestuursrechtelijk handhaven. Handhaving moet ertoe leiden dat de onrechtmatige situatie wordt hersteld en herhaling wordt voorkomen.

Categorie 3: overtredingen illegale seksbedrijven (onvergund)

Er is sprake van een onvergund seksbedrijf, of seksinrichting, als een seksbedrijf wordt geëxploiteerd zonder dat hiervoor een vergunning is afgegeven. Personen die het seksbedrijf of de seksinrichting faciliteren kunnen hiervoor verantwoordelijk worden gesteld. Daarnaast kan een illegale seksinrichting in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan. Ditzelfde geldt voor de sekswerkers die hiervan gebruikmaken. Een dergelijke overtreding kan plaatsvinden in een woning, maar ook in een bedrijfspand.

6.4 Sluiten woningen

Bij ernstige of herhaaldelijke overtredingen kan de burgemeester besluiten een woning of lokaliteit te sluiten met als doel om herhaling te voorkomen en/of ernstige verstoring van de openbare orde, die een voortdurende aantasting van de veiligheid en gezondheid van omwonenden met zich meebrengt, tegen te gaan. Het sluiten van een woning of lokaliteit is een ingrijpend middel en kan alleen toegepast worden als andere maatregelen niet toereikend zijn. In de handhavingsmatrix is opgenomen in welke gevallen de gemeente in ieder geval een woning of lokaliteit kan sluiten.

Uit de jurisprudentie blijkt dat gemeenten in de afgelopen jaren woningen rechtmatig hebben gesloten naar aanleiding van illegaal sekswerk. Het is van belang om bij een sluiting de evenredigheid duidelijk te motiveren. Dit geldt voor zowel de aanleiding van de sluiting als voor de duur van de sluiting. De geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid spelen een belangrijke rol om de evenredigheid van de sluiting te bepalen. Het evenredigheidsbeginsel zal worden getoetst aan de hand van de feiten en omstandigheden per geval. Uit de uitspraken die hierover zijn gedaan blijkt dat het bijvoorbeeld van belang is in hoeverre een eigenaar of huurder van een pand betrokken was bij de overtreding en of diegene zich actief ingezet heeft om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden.

(<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2021:7067&showbutton=true>)

6.5 Handhavingsmatrix

In de onderstaande handhavingsmatrix worden mogelijke handhavinginstrumenten per categorie en overtreding weergegeven. Bij het opleggen van een bepaald instrument wordt per situatie de hoogte van bijvoorbeeld een dwangsombedrag of de duur van een tijdelijke schorsing bepaald. Hiervoor is gekozen om maatwerk in te kunnen zetten per overtreding, afhankelijk van de feiten en omstandigheden. Dit geldt ook voor de begunstigingstermijn.

In lijn met het eerder genoemde subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel zet de gemeente lichtere maatregelen in als daarmee het beoogde doel kan worden bereikt. Zo kan de gemeente een bestuurlijke waarschuwing opleggen in plaats van een last onder dwangsom als daarmee de illegale situatie kan worden beëindigd en herhaling kan worden voorkomen. Daarnaast heeft de gemeente een afwijkingsbevoegdheid wat inhoudt dat, als een specifieke situatie daarom vraagt, gemotiveerd kan worden afgeweken van dit beleid. Daarbij wordt de ernst van de overtreding, de mate van overlast/risico's voor openbare orde, veiligheid en gezondheid meegewogen. Hieruit kan blijken dat er sprake is van dermate ernstige of verzwarende omstandigheden waardoor zwaardere maatregelen noodzakelijk zijn. De gemeente kan in het geval van cumulatie, een opsomming van meerdere overtredingen, ook besluiten om zwaardere handhavinginstrumenten in te zetten. Als er overtredingen worden geconstateerd die niet zijn vermeld in de onderstaande matrix, dan handelt de gemeente op basis van de ernst van de overtreding en de aangetroffen feiten en omstandigheden.

Als een overtreder binnen twee jaar opnieuw een soortgelijke overtreding begaat wordt dit gezien als een herhaling. Bij herhaling kunnen vervolgstappen worden toegepast zoals omschreven in de handhavingsmatrix. Nadat de gemeente tweemaal een handhavinginstrument heeft ingezet naar aanleiding van een overtreding wordt de overtreding als structureel gezien. In dat geval kan de gemeente zwaardere instrumenten inzetten om de overtreding te beëindigen. Het kan voorkomen dat tijdens een controle meerdere overtredingen worden geconstateerd. In dat geval geldt dat het zwaarst mogelijke instrument ingezet kan worden.

6.5.1 Handhavingsmatrix categorie 1: strafbare feiten

Artikel	Overtreding	Constatering	Bestuurlijke maatregel
Strafrecht Art. 3.3.4 APV	Strafbare feiten waaronder mensenhandel, geweldsmisdrijven en het aantreffen van minderjarige/vreemdeling/drugs/wapens	1 ^e constatering	Strafrechtelijke vervolging via OM Exploitatievergunning intrekken Bestuursdwang (sluiting)

6.5.2 Handhavingmatrix categorie 2: overtredingen vergunde branche

Artikel	Overtreding	Constatering	Bestuurlijke maatregel
Art. 3.2.1 lid 1 APV	Wijzigen van een seksbedrijf of escortbureau zonder een wijziging van de bestaande vergunning	1 ^e constatering 2 ^e constatering 3 ^e constatering	Last onder dwangsom Innen dwangsom + schorsen vergunning (maximaal 4 weken) Intrekken vergunning
Art. 3.2.5 lid 1 APV	Overtreding van het sluitingsuur	1 ^e constatering 2 ^e constatering 3 ^e overtreding 4 ^e overtreding	Schriftelijke bestuurlijke waarschuwing Last onder dwangsom Inning dwangsom + Schorsen vergunning (maximaal 4 weken) Intrekken vergunning
Art. 3.2.7 lid 1 APV Art. 3.2.7 lid 2 APV	Sexinrichting geopend voor bezoekers zonder dat tenminste één van de op de vergunning vermelde beheerders in de seksinrichting aanwezig is. Geen voortdurend zicht door de beheerder op de seksinrichting.	1 ^e constatering 2 ^e constatering 3 ^e overtreding 4 ^e overtreding	Schriftelijke bestuurlijke waarschuwing Last onder dwangsom Inning dwangsom + schorsen vergunning (maximaal 4 weken) Intrekken vergunning
Art. 3.2.3 APV	Eigenaar laat een sekswerker voor of bij zich werken die nog niet de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt en/of in Nederland verblijft of werkt in strijd met het bepaalde bij of	1 ^e constatering 2 ^e constatering	Last onder dwangsom Inning dwangsom + schorsen vergunning

	krachtens de vreemdelingenwet 2000.	3 ^e overtreding	(maximaal 4 weken) Intrekken vergunning
--	-------------------------------------	----------------------------	--

6.5.3 Handhavingmatrix categorie 3: onvergunde seksbranche

Artikel	Overtreding	Constatering	Bestuurlijke maatregel
Art. 3.2.1 lid 1 APV	Exploitatie van een seksbedrijf, seksinrichting of escortbedrijf zonder vergunning	1 ^e constatering 2 ^e constatering	Last onder dwangsom Inning dwangsom + bestuursdwang (sluiting)
Art. 3.2.10 APV Art. 3.2.11 APV	Het uitvoeren van raamsekswerk Het uitvoeren van straatsekswerk	1 ^e constatering 2 ^e constatering	Last onder dwangsom Inning dwangsom + bestuursdwang (sluiting)
Art. 3.2.13 APV	Het exploiteren van een sekswinkel in door het college aangewezen gebieden of delen van de gemeente waar het niet toegestaan is om een sekswinkel te exploiteren.	1 ^e constatering 2 ^e constatering	Last onder dwangsom Inning dwangsom + bestuursdwang (sluiting)
Art. 3.2.14 APV	Het openlijk tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken, dan wel afbeeldingen van erotisch-pornografische aard.	1 ^e constatering 2 ^e constatering	Last onder dwangsom Inning dwangsom + bestuursdwang

7. Vaststelling, inwerkingtreding, evaluatie en aanhaling

7.1 Vaststelling

Dit sekswerkbeleid is door de gemeenteraad vastgesteld op **DATUM**

7.2 Inwerkingtreding

Dit sekswerkbeleid treedt in werking op de dag na publicatie. Op dat moment is het regionale prostitutiebeleid uit 2000 niet langer van toepassing op de gemeente Hilversum.

7.3 Evaluatie

Dit sekswerkbeleid wordt elk jaar geëvalueerd. Indien nodig worden hier ketenpartners bij betrokken.

7.4 Aanhaling

Dit sekswerkbeleid wordt aangehaald als "Sekswerkbeleid gemeente Hilversum".

Literatuurlijst

Biesma, S., Nijkamp, R., Tromp, N. & Bieleman, B. (2010). *Evaluatie opheffing bordeelverbod Nijmegen*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Daalder, A.L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag: WODC/Boom Juridisch Uitgevers.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2019). *Nog onvoldoende aandacht voor bredere aanpak uitbuiting in Wet regulering sekswerk*. Geraadpleegd op 4 februari 2020, van <https://www.nationaalrapporteur.nl/Publicaties/consultatiereactie-wrs.aspx>

Nijkamp, R., Sijstra, M., Snippe, J. & Bieleman, B. (2014). *Verboden rood in beeld: onderzoek naar de aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*. Den Haag: WODC/Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Wijk, van A., Ham, van T., Hardeman, M. & Bemmers, B. (2014). *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: een onderzoek naar de aard en omvang, beleid en toezicht en handhaving in 2014*. WODC/Ministerie van Justitie en Veiligheid.