

RAADSVOORSTEL

zaaknummer: 1209688
afdelingsnaam: PuZa - Team Toezicht
steller: Maren Vos, de
telefoonnummer: 035 629 2092

onderwerp: Seksworkbeleid 2023

Voorstel

1. Het beleidskader Seksworkbeleid Gemeente Hilversum vast te stellen;
2. De voorgestelde wijziging van hoofdstuk 3 van de Algemene Plaatselijke Verordening Hilversum 2010 (bijlage 3) in het kader van de actualisering van de regeling rond het seksworkbeleid vast te stellen en deze in werking te laten treden de dag na de dag van publicatie;
3. Kennis te nemen van het Uitvoeringsplan Toezicht en Handhaving Seksworkbeleid.

Planning

Titel	Toelichting	BEELDVORMING	ORDEELSVORMING	BESLUITVORMING
Seksworkbeleid 2023	Vaststellen beleidskader Seksworkbeleid en aanpassing APV	Commissie bestuur en middelen d.d. 18 januari 2023	Commissie bestuur en middelen d.d. 18 januari 2023	Gemeenteraad 01 februari 2023

Samenvatting

In 2000 heeft de gemeente Hilversum in samenwerking met de regio prostitutiebeleid vastgesteld. Inmiddels is de seksbranche verder doorontwikkeld waardoor het prostitutiebeleid niet meer aansluit bij de huidige omstandigheden. Een belangrijke ontwikkeling is de verplaatsing van de vergunde seksbranche naar de onvergunde seksbranche. Het aantal vergunde seksbedrijven is afgenomen en er is een toename aan zelfstandige sekswerkers die hun diensten aanbieden vanuit huis of als escort. Dit heeft als gevolg dat de seksbranche minder zichtbaar is geworden voor instanties. Daarnaast hanteert de gemeente sinds 2000 een vergunningsplicht, maar dit past niet binnen de bevoegdheden die de gemeente heeft om sekswork te reguleren. Een ander belangrijk punt is de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de seksbranche die de gemeente sinds 2020 heeft overgenomen van de politie. Het nieuwe seksworkbeleid sluit beter aan bij laatste ontwikkelingen en biedt meer ruimte aan sekswerkers om hun diensten zelfstandig uit te voeren. Ook is er aandacht voor zorg- en hulpverlening om de toegang tot zorg te verbeteren. Zo worden er speciale uitstapprogramma's aangeboden voor sekswerkers die willen stoppen met hun werk.

Inleiding

Sinds 2000 is het bordeelverbod in Nederland opgeheven en zijn gemeenten verantwoordelijk voor het opstellen van lokaal sekswerkbeleid. Naar aanleiding hiervan heeft de gemeente Hilversum in samenwerking met de gemeenten uit de regio Gooi en Vechtstreek prostitutiebeleid opgesteld. Nu, 22 jaar later, heeft de seksbranche zich verder doorontwikkeld waardoor het beleid uit 2000 niet meer aansluit bij de huidige omstandigheden. Zo is het aanbod vergunde seksinrichtingen in de afgelopen jaren sterk gedaald terwijl het aantal zelfstandige sekswerkers juist is toegenomen. Deze verplaatsing leidt ertoe dat er weinig zicht is op sekswerkers wat kan leiden tot een beperkte toegang tot zorg- en hulpverlening. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel pleit daarom voor een brede blik op de seksbranche. Er moeten altijd laagdrempelige hulpverlening- en uitstapmogelijkheden beschikbaar zijn voor zowel de vergunde als de onvergunde sekswerker. Bij de argumenten wordt dieper ingegaan op de ontwikkelingen in de seksbranche.

Landelijke wetgeving

Sinds 2009 werkt het kabinet aan landelijke wetgeving om de maatschappelijke positie van sekswerkers te verbeteren. Er is veel kritiek op het wetsvoorstel Wet regulering sekswerk (hierna Wrs). Eind 2021 heeft de Raad van State nog een kritisch rapport gepubliceerd over het wetsvoorstel waarna de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid schriftelijk heeft toegezegd het wetsvoorstel op een aantal punten aan te passen (Kamerbrief 3993680). In diezelfde brief motiveert hij gemeenten om in afwachting van de Wrs door te gaan met het opstellen van lokaal sekswerkbeleid. Dit in samenhang met de ontwikkelingen van de seksbranche in de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat de gemeente Hilversum nieuw sekswerkbeleid heeft opgesteld. Het sekswerkbeleid is gericht op zowel de vergunde als de onvergunde seksbranche. Door wijzigingen in het beleid moet ook de regelgeving omtrent de seksbranche die is opgenomen in de APV gewijzigd worden. Dit voorstel voorziet tevens in de wijziging van de APV. Omdat de gemeente Hilversum ook verantwoordelijk is voor het toezicht op de seksbranche heeft het college een uitvoeringsplan vastgesteld (bijlage 4) om het toezicht en de handhaving zorgvuldig vorm te geven.

Data Protection Impact Assessment (DPIA)

Voor de uitvoering van het beleid is het in bepaalde gevallen noodzakelijk om (persoons)gegevens te verwerken. Gemeenten zijn verplicht om een Data Protection Impact Assessment (hierna DPIA) uit te voeren als gegevensverwerking hoge privacyrisico's opleveren. Met een DPIA worden de privacyrisico's in kaart gebracht om vervolgens maatregelen te kunnen nemen om deze risico's te verkleinen. De DPIA is voorafgaand aan de vaststelling van dit beleid uitgevoerd en mogelijke maatregelen zijn direct geïmplementeerd.

Onderzoek

Het sekswerkbeleid is opgesteld aan de hand van een aantal uitgangspunten en speerpunten. Voorafgaand aan het opstellen van deze punten heeft de gemeente een onderzoek uitgevoerd naar de seksbranche. Er is onderzocht op welke wijze sekswerkbeleid kan bijdragen aan het vergroten van de zichtbaarheid van thuiswerkers, het verbeteren van de toegang tot zorg en hoe de aanpak van seksuele uitbuiting gewaarborgd kan worden. Hiervoor is een literatuuronderzoek gedaan en er zijn interviews afgenomen met belangrijke stakeholders uit het werkveld waaronder het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), gemeenten, het ministerie van Justitie en Veiligheid, CoMensha en PROUD, een belangenvereniging voor sekswerkers. Naast dit onderzoek hebben er gesprekken plaatsgevonden met sekswerkers en exploitanten van seksbedrijven uit de gemeente Hilversum.

Opbouw sekswerkbeleid

Het sekswerkbeleid bestaat inhoudelijk uit meerdere onderdelen. Het beleid is vormgegeven aan de hand van een aantal uitgangspunten en speerpunten. Deze worden in het eerste deel van het beleidsstuk uitgebreid besproken. Na de vormgeving van het beleid volgt de regulering van de seksbedrijven en de regelgeving omtrent aan-huis-verbonden beroepen. Net zoals met het vorige prostitutiebeleid blijven seksbedrijven vergunningsplichtig en is er sprake van een maximumstelsel voor het aantal seksbedrijven die zich mogen vestigen in Hilversum. Na de regulering volgt een hoofdstuk over een gespecialiseerd zorg- en hulpverleningsaanbod wat moet bijdragen aan het verbeteren van de toegang tot zorg. Het laatste onderdeel van het beleidsstuk is de handhavingsstrategie. Bij overtredingen in de seksbranche zal de gemeente handhaven op personen die bijvoorbeeld illegaal sekswerk faciliteren door hun woning beschikbaar te stellen aan sekswerkers. Om overtredingen te kunnen signaleren en om in contact te komen met sekswerkers organiseert de gemeente maandelijkse toezichtcontroles. Deze toezichtcontroles worden verder toegelicht in het Uitvoeringsplan Toezicht en Handhaving.

Uitgangspunten en speerpunten

Voor de vormgeving van het beleid zijn drie belangrijke uitgangspunten opgesteld. Het eerste uitgangspunt heeft betrekking op de benaming van het nieuwe beleid. Er is bewust voor de benaming sekswerk gekozen omdat de term prostitutie als stigmatiserend wordt ervaren door sekswerkers. Daarnaast is het sekswerkbeleid gericht op verschillende vormen van sekswerk en seksbedrijven. Het tweede uitgangspunt betreft de brede blik op de seksbranche. Zoals gepleit door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel is het beleid gericht op zowel de vergunde als onvergunde vormen van sekswerk. De gemeente voert toezichtcontroles uit op beide branches en het is van groot belang dat de zorg- en hulpverlening ook toegankelijk is voor sekswerkers die onvergund, dan wel illegaal, werken. Het derde uitgangspunt is de scheiding van het sekswerkbeleid en het mensenhandelbeleid. Uit onderzoek blijkt dat het noodzakelijk is om deze twee thema's van elkaar te scheiden zodat de focus op beide thema's niet verloren gaat. Sekswerk is een legaal beroep en niet alle sekswerkers zijn slachtoffer van mensenhandel. Het labelen van sekswerkers als slachtoffer kan zelfs bijdragen aan gezondheidsproblemen en de wens om in de anonimiteit te werken door de angst op veroordeling. In Nieuw-Zeeland is door middel van wetgeving geprobeerd om ideologie en de samenhang tussen sekswerk en uitbuiting los van elkaar te zien. De keuzevrijheid van sekswerkers werd daarbij erkent en thuisprostitutie was niet langer vergunningsplichtig. Onderzoek toonde aan dat sekswerkers in Nieuw-Zeeland hierdoor vaker gebruik maken van gezondheidszorg dan in landen waar sekswerk is verboden. Daarnaast bestaat mensenhandel uit diverse vormen van uitbuiting en niet enkel uit seksuele uitbuiting. In het najaar van 2022 wordt het regionale mensenhandelbeleid vastgesteld. Tevens werkt de gemeente Hilversum aan een lokaal plan van aanpak mensenhandel.

Naast de uitgangspunten zijn er vier speerpunten opgesteld die de doelstelling van dit beleid vormen. De speerpunten zijn: zorgvuldige regulering van sekswerk, het verstreken van de positie van sekswerkers, het tegengaan van misstanden en geweld in de seksbranche en het beschermen van het woon- en leefklimaat.

De gemeente Utrecht heeft een onderzoek naar de seksbranche in hun gemeente uit laten voeren door de Commissie Sorgdrager. De resultaten van dit onderzoek zijn in september 2022 door de Commissie gepubliceerd in een rapport. Het nieuwe sekswerkbeleid sluit op een meerdere punten goed aan bij dit onderzoek. In het rapport wordt onder andere benoemd dat het belangrijk is om sekswerk te zien als legaal beroep. Daarnaast wordt ingegaan op het belang van transparantie, zichtbaarheid en

toegankelijke en laagdrempelige hulpverlening. De Commissie beveelt aan om de mogelijkheden voor thuiswerken te onderzoeken. Op dit moment is dat verboden. Een argument hiervoor is dat veel sekswerkers vanuit een woning werken, maar het zicht hierop ontbreekt. Door het verbod melden sekswerkers zich niet bij misstanden uit angst om bestraft te worden. De verwachting is dat door thuiswerken toe te staan thuiswerken veiliger wordt. Daarnaast adviseert de Commissie om door middel van proeftuinen sekswerk in kleinschalige omvang mogelijk te maken. Binnen de gemeente Hilversum is het maximaal aantal seksinrichtingen nog niet bereikt waardoor er mogelijkheden zijn om kleinschalige seksinrichtingen te openen. Het is hiervoor wel van belang om een geschikte locatie te vinden die voldoet aan de voorwaarden uit de bestemmingsplannen.

Regionaal sekswerkbeleid

Het prostitutiebeleid uit 2000 was in samenwerking met de gemeenten uit de regio Gooi en Vechtstreek opgesteld. Regionaal beleid heeft als voordeel dat het de kans op verplaatsing naar omliggende gemeenten vermindert. Dit geldt voornamelijk voor gemeenten die minder aandacht hebben voor de seksbranche. Er is gekeken of het mogelijk was om het sekswerkbeleid in samenwerking met de gemeenten uit de regio op te stellen. Door verschillen in prioriteiten is afgesproken dat de gemeente Hilversum beleid opstelt en dat de andere gemeenten dit als blauwdruk gebruiken voor eigen lokaal beleid. Daarnaast wordt onderzocht of het mogelijk is om een regionaal sekswerkteam op te stellen voor het toezicht op de seksbranche.

Uitstapprogramma's en zorg- en hulpverlening

Sekswerkers die willen uitstappen kunnen gebruik maken van speciale uitstapprogramma's. Deze programma's worden gefinancierd door het ministerie van Justitie en Veiligheid via de Decentrale Uitkering Uitstapprogramma's Prostitutie (hierna DUUP). Centrumgemeente Utrecht ontvangt deze uitkering voor zowel de eigen regio als de regio's Eemland en Gooi en Vechtstreek. In 2021 is in samenwerking met de drie regio's een subsidie verleend aan Belle Hulpverlening voor de duur van drie jaar (tot en met 2024). Voor de komende jaren worden er extra financiële middelen beschikbaar gesteld door het ministerie. Momenteel wordt onderzocht waar deze middelen aan worden besteed. De regio hiervoor ligt bij de gemeente Utrecht, maar de andere twee regio's zijn hier nauw bij betrokken.

De werkzaamheden van Belle verschillen deels per regio zodat het aansluit bij de lokale omstandigheden. In de regio Gooi en Vechtstreek hebben instanties nog weinig zicht op sekswerkers. Om uitstapprogramma's aan te bieden is het belangrijk om eerst de zichtbaarheid te vergroten en sekswerkers te informeren over het hulpverleningsaanbod. Om dit te bereiken is ervoor gekozen om de DUUP-middelen ook voor bredere hulpverlening in te zetten. Sekswerkers hebben over het algemeen hulpvragen gericht op verschillende leefgebieden, zoals gezondheid, financiën en huisvesting. Door eerst te focussen op deze hulpvragen ontstaat er ruimte om na te denken over uitstappen. Daarnaast hebben sekswerkers vaak weinig vertrouwen in hulpverleners door stigmatisering van het werk. Het is daarom van belang om toegankelijke en laagdrempelige hulpverlening aan te bieden. Als sekswerkers willen uitstappen kunnen zij bij Belle het uitstaptraject volgen. Dit is altijd op vrijwillige basis.

Concreet betekent dit dat medewerkers van Belle Hulpverlening mee gaan tijdens de toezichtcontroles. Op die manier kunnen zij indien nodig direct hulpverlening aanbieden aan sekswerkers. Vanuit deze contactmomenten worden er regelmatig hulpverleningstrajecten bij Belle gestart. Ook wordt de regionale klankbordgroep die maandelijks wordt georganiseerd gefinancierd vanuit de DUUP. Tijdens de klankbordgroep komen sekswerkers bij elkaar om kennis en ervaringen uit te wisselen. Gemeenten en andere instanties sluit regelmatig aan om met sekswerkers in gesprek te gaan over het sekswerkbeleid. Medewerkers van Belle begeleiden de klankbordgroep.

De GGD Gooi en Vechtstreek heeft één keer per week de soa-poli geopend. Tijdens dit spreekuur kunnen mensen die een verhoogd risico lopen op soa's, waaronder sekswerkers, zich gratis laten testen en vragen stellen over hun seksuele gezondheid. Eén keer per maand sluit een hulpverlener van Belle aan om maatschappelijke hulpverlening aan te kunnen bieden aan sekswerkers. Op dit moment is de capaciteit van de soa-poli niet toereikend om te voldoen aan de vraag. Mensen worden daarom regelmatig doorgestuurd naar de GGD in Flevoland. Daarom wordt in overleg met de regio onderzocht wat ervoor nodig is om de capaciteit van de soa-poli uit te breiden zodat aan de vraag kan worden voldaan.

Probleemstelling/doel

De vier genoemde speerpunten vormen de doelstelling van het sekswerkbeleid. Het belangrijkste daarvan is dat sekswerkers op een veilige manier hun werk uit kunnen voeren en zij, wanneer nodig, terecht kunnen bij zorg- en hulpverleningsinstanties. Daarnaast moet het beleid bijdragen aan het vergroten van de zichtbaarheid van sekswerkers zodat eventuele misstanden gesignaleerd kunnen worden.

Argumenten

Zoals in de inleiding benoemd is de seksbranche in de afgelopen jaren veranderd. Deze ontwikkelingen zijn leidend voor de belangrijkste aanpassingen van het sekswerkbeleid ten opzichte van het voormalige prostitutiebeleid en vormen de argumenten.

1.1 Met het nieuwe sekswerkbeleid heeft de gemeente een integrale blik op sekswerk, omdat de focus ligt op zowel de vergunde als de onvergunde seksbranche

In de afgelopen jaren heeft er een verplaatsing plaatsgevonden in de seksbranche. De traditionele vergunde vormen, zoals seksclubs en privéhuizen, hebben plaats gemaakt voor meer flexibele vormen van sekswerk. Tussen 2006 en 2014 is het aantal onvergunde seksbedrijven landelijk gedaald met 39%. Dit is deels te wijten aan gemeentelijk beleid. Zo is het Utrechtse zandpad gesloten in verband met signalen van mensenhandel en stellen gemeenten strengere eisen aan sekswerk. Sekswerkers moeten in veel gemeenten minimaal 21 jaar oud zijn om bij een seksbedrijf te mogen werken. Anderzijds geven sekswerkers vaker de voorkeur aan zelfstandigheid en anonimiteit waardoor ze hun diensten aanbieden vanuit huis of als escort. Deze verplaatsing is niet zonder risico's omdat sekswerkers die niet terecht kunnen in de vergunde branche opzoek gaan naar mogelijkheden in de onvergunde en vaak illegale branche. Het gevolg daarvan is dat sekswerkers zich niet melden bij misstanden door het risico's op boetes. Dit heeft een nadelig effect op de toegankelijkheid van medische zorg en hulpverlening. Ook is het voor instanties, waaronder gemeenten, lastig om zicht te krijgen op de onvergunde branche waardoor zij misstanden niet signaleren. Uit onderzoek blijkt dat in Hilversum per maand ongeveer tachtig zelfstandige sekswerkers actief zijn. Zij bieden voornamelijk privé ontvangst aan of werken als zelfstandig escort. Privé ontvangst vindt vaak op illegale wijze plaats vanuit woningen of hotels.

Om de negatieve gevolgen van verplaatsing tegen te gaan moet de gemeente ook aandacht hebben voor de onvergunde branche. De gemeente Hilversum voert toezichtcontroles uit (zie argument 1.3) om de zichtbaarheid van de onvergunde branche te vergroten. Bij overtredingen kan de gemeente handhaven om ervoor te zorgen dat de overtreding wordt beëindigd en herhaling wordt voorkomen. In de handhavingsstrategie, dat onderdeel uitmaakt van het beleid is opgenomen dat de gemeente in principe niet handhaaft op sekswerkers. Dit is in lijn met de laatste wijzigingen van het wetsvoorstel van de Wrs waarbij de bestuurlijke boete voor sekswerkers is komen te vervallen. Dit heeft als reden dat handhaving op sekswerker ertoe kan leiden dat sekswerkers zich uit angst voor boetes niet durven te melden bij

mistanden. Ook de twee volgende argumenten hebben betrekking op het feit dat de gemeente met het beleid aandacht heeft voor zowel de vergunde als de onvergunde branche.

2.1 Door thuiswerken toe te staan wordt het sekswerkbeleid zorgvuldig vormgegeven

In 2000 heeft de gemeente bedrijfsmatige thuisprostitutie vergunningsplichtig gesteld in de APV. Echter, de gemeente heeft geen bevoegdheden om zelfstandig sekswerk te reguleren. De bevoegdheden die de gemeente heeft zijn vastgelegd in artikel 151a Gemeentewet. Hierin staat het volgende: "de raad kan 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". Bij zelfstandig sekswerk is er geen sprake van gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen. De sekswerker voert de werkzaamheden uit zonder dat iemand hier gelegenheid toe geeft. Ook is er bij zelfstandige diensten geen sprake van een zogenoemde derde persoon. Omdat een wettelijke grondslag ontbreekt is het ook niet toegestaan om gegevens van sekswerkers te registreren. Hierdoor is het niet mogelijk om een vergunningsplicht te hanteren omdat hiervoor gegevens worden geregistreerd. Als de Wrs in werking treedt creëert dit mogelijk wel een wettelijke grondslag voor gemeenten om persoonsgegevens van sekswerkers te mogen verwerken. Ook zijn er moties aangenomen door de Tweede Kamer om gemeenten meer mogelijkheden te geven om gegevens vast te leggen.

Met het nieuwe beleid is thuiswerken toegestaan zonder vergunningsplicht. Wel moeten sekswerkers voldoen aan de voorwaarden van aan-huis-verbonden beroepen die zijn opgenomen in de bestemmingsplannen. Deze voorwaarden gelden voor allerlei soorten beroepen en niet enkel voor sekswerk. Het toezichtteam van de gemeente, zoals genoemd in het volgende argument, controleert of thuiswerkers zich aan deze voorwaarden houden. Dit is van belang om illegale seksbedrijven in woning of andere lokaliteiten tegen te gaan. Uit ervaring blijkt namelijk dat woningen regelmatig als illegaal bordeel worden gebruikt. Daarnaast worden tijdens de controles gesprekken gevoerd met de sekswerkers waarmee de vrijwilligheid van het werk en eventuele behoefte aan zorg- en hulpverlening gecontroleerd kan worden.

Seksbedrijven, met uitzondering van thuiswerken, blijven vergunningsplichtig. Voor seksbedrijven geldt een maximumstelsel. In het jaar 2000 is er een maximum van negen seksinrichtingen vastgesteld. Dit aantal was gebaseerd op het op dat moment aanwezige aantal seksinrichtingen. Momenteel heeft de gemeente nog vier seksinrichtingen (met bijbehorende bedrijven). Daarnaast is het in Hilversum vrijwel op elke locatie verboden om een seksinrichting te openen. Dit is opgenomen in de bestemmingsplannen. Het college kan hier van afwijken indien de locatie voldoet aan de voorwaarden zoals genoemd in het bestemmingsplan. Wat ook mee speelt is dat er in de afgelopen jaren geen aanvragen zijn gedaan om een nieuwe seksinrichting te openen. Omdat de gemeente weinig ruimte biedt aan nieuwe seksinrichtingen en er weinig vraag naar is, is het maximumaantal bijgesteld tot zes seksinrichtingen. Op deze wijze wordt er ruimte geboden aan nieuwe seksbedrijven en sluit het maximumstelsel aan binnen de mogelijkheden van de bestemmingsplannen.

3.1 Het vastgestelde Uitvoeringsplan Toezicht en Handhaving Sekswerkbeleid leidt tot een zorgvuldige uitoefening van toezicht en handhaving op de seksbranche

De gemeente Hilversum is sinds januari 2020 verantwoordelijk voor het toezicht op de seksbranche. Voorheen was dit een taak van de politie. Voor een zorgvuldige uitoefening van deze taak is een Uitvoeringsplan Toezicht en Handhaving geschreven en vastgesteld door het college. Hierin is onder andere opgenomen dat een speciaal opgezet sekswerkteam van de gemeente toezicht houdt op zowel

de vergunde als de onvergunde branche. Het sekswerkteam is getraind om dit soort controles uit te voeren en om misstanden te kunnen signaleren. Bij de toezichtcontroles sluit een gespecialiseerde hulpverlener aan die, waar nodig, direct hulp kan aanbieden aan een sekswerker. Als het sekswerkteam signalen van seksuele uitbuiting constateert wordt dit direct overgedragen aan de AVIM (onderdeel van de politie).

3.2 Door interne en externe samenwerking kan de gemeente effectiever toezicht houden en handhaven bij overtredingen

Voor het toezicht op de seksbranche werkt de gemeente samen met andere stakeholders waaronder de politie, de Arbeidsinspectie en zorg- en hulpverleningsorganisaties. Ook intern werkt het sekswerkteam samen met andere afdelingen van de gemeente waaronder het Sociaal Plein en Ondernijning. De mogelijkheid tot het delen van informatie met stakeholders, maar ook intern is onderzocht met de DPIA. Ook de samenwerking met woningcorporaties is van groot belang omdat illegaal sekswerk ook regelmatig vanuit sociale huurwoningen plaatsvindt. Woningbouwcorporaties zijn mede verantwoordelijk voor het gebruik van hun woningen en kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van herhaling door bijvoorbeeld een huurcontract te ontbinden. Samenwerking met het Sociaal Plein is van meerwaarde omdat uit casussen blijkt dat personen die illegaal sekswerk faciliteren vaak kwetsbaar zijn en al bekend bij hulpverlening. Eventuele handhaving wordt in dat geval afgestemd met het Sociaal Plein.

Kanttekeningen

1.1 Het toestaan van thuiswerken kan ertoe leiden dat er misbruik wordt gemaakt van de voorwaarden voor aan-huis-verbonden beroepen

Als de gemeente thuiswerken toestaat volgens de voorwaarden van aan-huis-verbonden beroepen kan dit ertoe leiden dat sekswerkers zich gezamenlijk inschrijven in een woning en vanuit deze woning klanten te ontvangen. In de voorwaarden voor aan-huis-verbonden beroepen is opgenomen dat een maximum aantal m² gebruikt mag worden voor de bedrijfsmatige activiteit. Daarnaast mag alleen de hoofdbewoner het beroep uitvoeren waardoor inschrijving noodzakelijk is. Ook mag de bedrijfsmatige activiteit geen afbreuk doen aan het karakter van de woning en de woonomgeving. Iets wat bij een illegaal seksbedrijf mogelijk wel het geval is. Ook mag er volgens de meeste bestemmingplannen geen seksinrichting gevestigd zitten. Deze regelgeving moet eraan bijdragen dat het toestaan van thuiswerken niet wordt misbruikt voor eventuele illegale seksbedrijven.

1.2 Woningbouwcorporaties verbieden bedrijfsmatige activiteiten vanuit hun woningen

Met het nieuwe sekswerkbeleid staat de gemeente thuiswerken onder de voorwaarden van aan-huis-verbonden beroepen toe. Daarentegen verbieden woningbouwcorporaties bedrijfsmatige activiteiten in hun woningen. Dit geldt niet alleen voor sekswerk, maar ook voor vergelijkbare beroepsgroepen zoals kappers en nagelstylisten. Het verbod staat vastgelegd in de huurovereenkomst. Bij het niet naleven van dit verbod kan een woningbouwcorporatie het huurcontract ontbinden, al dan niet met tussenkomst van een rechter. Ook particuliere verhuurders kunnen een dergelijk verbod opnemen in hun huurovereenkomst.

Het niet voldoen aan contractuele verplichtingen wordt gezien als een vorm van woonfraude. Woningbouwcorporaties en gemeenten werken samen om woonfraude tegen te gaan. Voor deze samenwerking is een convenant afgesloten om het delen van bepaalde persoonsgegevens mogelijk te maken. Echter, volgens artikel 9 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AvG) is het

verboden om persoonsgegevens over iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid te verwerken. Hieronder vallen ook de persoonsgegevens van sekswerkers (zie uitspraak ECLI:NL:RBDHA:2018:2682). Gemeenten hebben hierdoor geen bevoegdheid om gegevens van sekswerkers te verwerken en te delen met andere instanties. In het convenant is ook opgenomen dat persoonsgegevens niet uitgewisseld mogen worden als dit in strijd is met een wettelijke regeling zoals de Avg. Gemeenten delen daarom in principe geen gegevens van thuiswerkers met de woningbouwcorporaties. Alleen als er sprake is van illegaal sekswerk of van ernstige overlast kan dergelijke informatie gedeeld worden omdat woningbouwcorporaties als eigenaar van de woning verantwoordelijk zijn voor het gebruik van de woning. Dit geldt ook voor particuliere verhuurders.

1.3 Door de toekomstige Wet regulering sekswerk (Wrs) verandert de landelijk wetgeving voor sekswerk en daarmee ook de regelgeving binnen de gemeente Hilversum

Naar verwachting treedt in de toekomst de Wrs in werking. In het wetsvoorstel is opgenomen dat alle vormen van sekswerk vergunningsplichtig zijn. Dit geldt ook voor zelfstandige sekswerkers. Als deze wet inwerking ontstaat daarmee een wettelijke grondslag om een vergunningsplicht te hanteren. Er is veel kritiek op dit voorstel omdat dit ertoe kan leiden dat sekswerkers die niet in aanmerking komen voor een vergunning verder in de illegaliteit verdwijnen en onzichtbaar zijn voor instanties. Dit met het gevolg dat zij zich niet melden bij misstanden. Indien de Wrs wordt aangenomen worden een aantal gemeenten aangewezen voor de uitvoering van de vergunningsplicht. Naar verwachting zijn dit de centrumgemeenten. De gemeente kan in dit geval thuiswerken nog steeds toestaan onder de voorwaarden van aan-huis-verbonden beroepen, maar nu inclusief vergunningsplicht. Voornamelijk het proces van toezicht en handhaving zal hierdoor aangepast moeten worden omdat de gemeente toezicht moet houden op de vergunningsplicht.

Financiën, middelen & capaciteit

Voor het toezicht op de seksbranche en de juridische handhaving bij overtredingen zijn financiële middelen begroot. In totaal gaat het om een bedrag van €72,740,- per jaar waarvan €38.160,- voor het toezicht en €34.580,- voor de juridische handhaving.

Het sekswerkteam organiseert vanuit Team Toezicht elke maand een controledag waarbij de onvergunde seksbranche wordt gecontroleerd. Tijdens deze controles wordt onderzoek gedaan naar illegale seksbedrijven die vaak gevestigd zitten in woningen of hotels. Per controledag kunnen meestal twee lokaliteiten gecontroleerd worden, maar de duur per controle is afhankelijk van de omstandigheden die worden aangetroffen. Naast het toezicht op de onvergunde branche houdt het sekswerkteam ook toezicht op de vier vergunde seksinrichtingen die in Hilversum gevestigd zitten. Deze worden afhankelijk van het bedrijfskarakter twee of vier keer per jaar gecontroleerd.

Bij overtredingen van de wet- en regelgeving zal de gemeente een juridisch handhavingstraject starten. Er wordt vanuit gegaan dat dit elke maand één zaak betreft. Daarnaast is rekening gehouden met bezwaar- en beroepszaken die volgen uit de juridische handhaving. Na een jaar zal een evaluatie plaatsvinden om te onderzoeken of bovenstaande bedragen toereikend zijn om beide werkzaamheden uit te voeren.

Uitvoering

De gemeente voert al sinds 2020 toezichtcontroles uit. In 2023 zal de gemeente ook starten met de handhaving. Daarnaast zal de nieuwe regelgeving gecommuniceerd worden aan sekswerkers. Dit vindt voornamelijk plaats via de klankbordgroep en het contact tijdens toezichtcontroles.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

mr. C.P. Torres Barrera dr. ir. G.M. van den Top

Bijlage(n)

1. Sekswerkbeleid Gemeente Hilversum
2. Uitvoeringsplan Toezicht en Handhaving Sekswerkbeleid
3. Wijziging hoofdstuk 3 APV gemeente Hilversum
4. Toelichting wijziging hoofdstuk 3 APV
5. Data Protection Impact assessment (DPIA) Sekswerkbeleid 10-11-21