Raadsinformatiebrief

Van	Burgemeester en Wethouder/Burgemeester	Zaak nr.	1868472
Aan	Gemeenteraad	RIB nr.	2025-80
Portefeuillehouder	J. Kalk	Datum	20 november 2025
Informatie bij	Marrit Tuininga	Tel. nr.	+31641624793

Onderwerp

Evaluatie sekswerkbeleid 2023-2025

Kernboodschap

De gemeente Hilversum heeft in 2023 een stap gezet met de vaststelling van het nieuwe sekswerkbeleid. Met dit beleid is sekswerk aan huis toegestaan en is meer nadruk gelegd op zorg, hulpverlening en toezicht. Uit de evaluatie volgt dat het beleid in de praktijk uitvoerbaar is. In de beschikbare gegevens is geen duidelijke toename van sekswerk of overlast.

De nadruk op zorg en hulpverlening heeft bovendien geleid tot betere ondersteuning van sekswerkers. Dankzij de structurele toezichtcontroles, waarbij Belle Hulpverlening vaak aansluit, is het zicht op de doelgroep vergroot. Dit is terug te zien in het relatief hoge aantal hulpverleningstrajecten dat in Hilversum is gestart ten opzichte van andere regiogemeenten. Ook signalen dat het beleid zou worden misbruikt, bijvoorbeeld door kortdurende inschrijvingen om tijdelijk sekswerk te verrichten, zijn niet geconstateerd.

Tegelijkertijd heeft de uitvoering waardevolle leerpunten opgeleverd. In de algemene plaatselijke verordening (hierna APV) zijn enkele tekstuele fouten en onduidelijkheden geconstateerd, waaronder verwijzingsfouten en een onjuist wetsartikel. Daarnaast blijkt dat de handhavingsmatrix niet in alle gevallen goed aansluit op de wettelijke kaders en de praktijk. Deze punten worden herzien en waar nodig aangepast, zodat de regels beter uitvoerbaar en juridisch houdbaar zijn.

De samenwerking met ketenpartners, waaronder Belle Hulpverlening (DUUP+), de politie en AVIM, het RIEC, CoMensha en de zorgcoördinator mensenhandel, is het afgelopen jaar verder versterkt. Het traject om de soa-zorg van de GGD uit te breiden is nog niet afgerond. Dit is tot op heden niet gelukt, maar dit punt wordt de komende periode verder uitgewerkt als verbeterpunt.

Aanleiding

In maart 2023 heeft de gemeenteraad het nieuwe sekswerkbeleid vastgesteld. Met het beleid wil de gemeente een evenwichtige benadering realiseren waarin ruimte is voor legaal en veilig sekswerk, en tegelijkertijd actief wordt opgetreden tegen misstanden en overlast.

In het sekswerkbeleid is vastgelegd dat het beleid na twee jaar zou worden geëvalueerd. Deze evaluatie brengt in kaart in hoeverre het beleid werkt zoals bedoeld, of het uitvoerbaar is, en of het leidt tot de gewenste effecten in de praktijk. Ook zijn knelpunten en verbeterpunten in de uitvoering benoemd, zodat het beleid waar nodig kan worden aangescherpt of aangepast.

Consequenties

De evaluatie bevat geen directe financiële gevolgen. Wel worden enkele beleidsmatige aanpassingen voorbereid:

- herziening van de APV om tekstuele fouten te herstellen en de handhavingsregels beter in lijn te brengen met de praktijk;
- verduidelijking van het proces voor exploitatievergunningen;
- verdere versterking van de samenwerking met ketenpartners, waaronder politie, GGD en Belle Hulpverlening;
- aanpassing van de frequentie van de beleidsevaluatie van jaarlijks naar eens per twee jaar.

Vervolgtraject

De in de evaluatie geformuleerde verbeterpunten worden in de harmonisatie in het beleid en verordeningen tussen Wijdemeren en Hilversum verwerkt. Deze wijzigingen komen middels de gebruikelijke bestuurlijke besluitvormingslijn naar u toe.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,

de gemeentesecretaris,	de burgemeester,
mr. C.P. Torres Barrera	dr. ir. G.M. van den Top

Bijlage(n):

1. Evaluatie sekswerkbeleid 2023-2025

Deze raadsinformatiebrief is digitaal beschikbaar op internet onder “Vergaderstukken”, B en W-vergadering van 18 november 2025.

Evaluatie Sekswerkbeleid Gemeente Hilversum 2023-2025

Auteur: Marrit Tuininga

Jaar: 2025

Versie: 1.0

Inhoud

Inleiding 4
Aanleiding 4
Samenvatting 5
1 Regulering 6
1.1 Algemene Plaatselijke verordening 6
1.2 Landelijke ontwikkelingen 7
1.3 Versterken van de positie van sekswerkers 8
1.4 Gegevens sekswerkers 9
1.5 Vergund seksbranche 9
1.6 Onvergunde seksbranche 10
2 Toezicht 12
2.1 Cijfers 12
2.2 Bevindingen uit toezichtcontroles 14
2.3 Massagesalons 15
2.4 Woningcorporatie 16
3 Handhaving 17
3.1 Handhavingscijfers 17
3.2 Handhavingsmatrix 18
4 Communicatie 20
5 Hulpverlening 21
5.1 Belle hulpverlening en DUUP 21
5.2 Samenwerking 23
6 Mensenhandel beleid 24
6.1 Samenwerking politie: team mensenhandel 24
Conclusie 25
Speerpunt 1: Zorgvuldige regulering van sekswerk 25
Speerpunt 2: Versterken van de positie van sekswerkers 25
Speerpunt 3: Tegengaan van misstanden en geweld in de seksbranche 25
Speerpunt 4: Beschermen van het woon- en leefklimaat 26
Verbeterpunten 27
Actualisatie van de APV 27
Handhaving 27
Vergunningsaanvragen 28
Frequentie van toezichtcontroles 28
Kennisdeling met ketenpartners 28

Uitbreiding soa poli 28
Actiedagen en kennisontwikkeling mensenhandel 28
Conclusie 29
Literatuurlijst 30
Bijlage 31
Bijlage 1: flyer 31

Inleiding

In maart 2023 heeft de gemeenteraad van Hilversum het huidige sekswerkbeleid vastgesteld. Dit beleid verving het verouderde regionale prostitutiebeleid uit 2000, dat niet langer aansloot op de maatschappelijke, juridische en lokale ontwikkelingen binnen de seksbranche. Met het nieuwe beleid beoogt de gemeente Hilversum een evenwichtige benadering van sekswerk, waarin ruimte is voor legale en veilige werkvormen, maar waarin ook actief wordt opgetreden tegen misstanden en overlast.

Deze evaluatie biedt een eerste terugblik op de werking van het sekswerkbeleid in de praktijk. Voor de evaluatie zijn gesprekken gevoerd met ketenpartners. Deze ketenpartners zijn Belle Hulpverlening, een gespecialiseerde organisatie voor (ex-)sekswerkers, de politie (zowel het basisteam Hilversum als de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)), het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook is er gesproken met twee sekswerkers die werkzaam zijn in de gemeente Hilversum. Deze input is geanalyseerd en meegenomen in deze evaluatie. Daarnaast is aanvullende informatie verzameld op basis van eigen onderzoek, gegevens uit toezichtcontroles, gesprekken met ketenpartners en cijfers uit onder meer hulpverlening en handhaving. Samen vormen deze bronnen de basis voor een reflectie op de uitvoerbaarheid, effectiviteit en knelpunten van het huidige sekswerkbeleid.

Aanleiding

Bij de vaststelling van het sekswerkbeleid is afgesproken het beleid na twee jaar de evalueren. Deze evaluatie brengt in kaart in hoeverre het beleid werkt zoals bedoeld, of het uitvoerbaar is, en of het leidt tot het gewenste effect in de praktijk. Daarnaast wordt gekeken naar knelpunten in de uitvoering en eventuele benodigde aanpassingen in beleid, uitvoering en regelgeving.

De opbouw van deze evaluatie volgt de structuur van het sekswerkbeleid en behandelt achtereenvolgens de thema's regelgeving, uitvoering, samenwerking en handhaving. Op deze manier wordt inzichtelijk hoe de uitgangspunten van het beleid in de praktijk zijn toegepast en welke ontwikkelingen daarbij zijn opgetreden. De drie centrale uitgangspunten van het beleid zijn: sekswerkbeleid in plaats van prostitutiebeleid, een brede blik op de gehele seksbranche en een duidelijke scheiding tussen sekswerk en mensenhandel. De conclusie van deze evaluatie is opgebouwd rond de vier speerpunten van het sekswerkbeleid: normaliseren, professionaliseren, beschermen en samenwerken.

Samenvatting

Het algemene beeld is positief: het beleid blijkt goed uitvoerbaar en heeft geleid tot meer duidelijkheid en samenwerking, al zijn op enkele punten aanscherpingen wenselijk. In de praktijk is het beleid uitvoerbaar gebleken en heeft het niet geleid tot een toename van het aantal sekswerkers of overlast. Sekswerk aan huis is beter gereguleerd, wat zorgt voor meer inzicht en rechtszekerheid. De uitvoering laat zien dat toezicht en samenwerking met partners goed verlopen, maar dat de juridische afstemming tussen de APV en het beleid op onderdelen verbetering vraagt. Zo sluit de huidige handhavingsmatrix niet altijd aan op de wettelijke kaders en vraagt de proportionaliteit in de handhaving verdere aandacht.

In de APV zijn daarnaast enkele tekstuele en inhoudelijke fouten vastgesteld, waaronder verwijzingsfouten en een onjuist wetsartikel. Deze worden bij de herziening gecorrigeerd. Ook wordt voorgesteld om verplichte intrekkingsgronden om te zetten in bevoegdheden, zodat in iedere situatie een zorgvuldige en proportionele afweging kan worden gemaakt. Hiermee wordt het beleid beter uitvoerbaar en juridisch houdbaar.

De samenwerking met ketenpartners is de afgelopen jaren zichtbaar versterkt. In het bijzonder heeft de samenwerking met Belle Hulpverlening en het DUUP-programma geleid tot beter contact met sekswerkers en tot meer hulpverleningstrajecten. De aanstelling van een vertrouwenspersoon binnen dit programma heeft de toegankelijkheid van ondersteuning verder vergroot en geeft uitvoering aan motie M23/40, die hiermee kan worden afgedaan. Ook de samenwerking met politie, RIEC en CoMensha is verbeterd, waardoor signalen van mensenhandel sneller en effectiever worden opgepakt.

Een belangrijk uitvoeringspunt betreft het aanvraagproces voor exploitatievergunningen. In tegenstelling tot andere vergunningen is hiervoor nog geen gestandaardiseerde digitale aanvraagroute beschikbaar. De gemeente wil dit proces verbeteren en in lijn brengen met andere vergunningprocedures, zodat aanvragen duidelijker, toegankelijker en uniformer worden. Daarnaast blijft de uitbreiding van de soa-zorg een aandachtspunt. Door beperkte capaciteit bij de GGD is dit traject nog niet gerealiseerd, maar het wordt opnieuw opgepakt in de komende periode.

De gemeente blijft inzetten op destigmatisering van sekswerk, onder meer door feitelijke communicatie en deelname aan landelijke kennisdeling. Dit draagt bij aan de normalisering en professionalisering van sekswerk als legaal beroep. Tegelijkertijd blijft aandacht nodig voor kennisontwikkeling bij partners, zoals de politie. Door gezamenlijke trainingen, briefings en actiedagen wordt gewerkt aan een gezamenlijke, mensgerichte aanpak.

Voor de komende jaren liggen de prioriteiten bij het actualiseren van de APV, het herzien van de handhavingsmatrix, het digitaliseren van het vergunningsproces, het versterken van kennisdeling met ketenpartners en het regionaal agenderen van de uitbreiding van de soa-zorg. De evaluatiefrequentie wordt aangepast van jaarlijks naar eens per twee jaar. Er zijn geen directe financiële gevolgen, maar eventuele beleidsaanpassingen worden via de reguliere besluitvorming aan het college en de raad voorgelegd.

1 Regulering

1.1 Algemene Plaatselijke verordening

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Hilversum zijn de lokale regels vastgelegd voor de exploitatie van seksinrichtingen. De APV vormt daarmee een belangrijk juridisch kader binnen het gemeentelijk sekswerkbeleid. In de afgelopen twee jaar is op basis van deze regels toezicht gehouden en is bij overtredingen handhavend opgetreden. De uitvoering van deze regels heeft geleid tot waardevolle inzichten in zowel de effectiviteit als in enkele knelpunten van de bestaande regelgeving.

De APV bepaalt onder meer dat seksbedrijven, zoals bordelen, privéhuizen, erotische massagesalons en escortbedrijven, alleen mogen opereren met een geldige exploitatievergunning. Daarnaast stelt de APV specifieke voorwaarden aan de exploitant, het bedrijfsplan en de locatie, en bevat zij regels over onder andere leeftijdsgrenzen, de aanwezigheid van een beheerder en hygiënevoorschriften. Voor sekswerk aan huis geldt geen vergunningplicht, mits wordt voldaan aan de voorwaarden voor aan-huis-verbonden beroepen zoals opgenomen in de geldende bestemmingsplannen of omgevingsplannen.

Praktijkervaringen en knelpunten

Tegenstrijdigheid in handhaving

Tijdens de uitvoering van het beleid zijn in de afgelopen periode enkele knelpunten aan het licht gekomen. Een van deze knelpunten is de tegenstrijdigheid tussen intrekkingsgronden en handhavingslijn. De huidige APV schrijft voor dat een vergunning verplicht moet worden ingetrokken bij bepaalde overtredingen, zoals het niet naleven van de leeftijdsgrens (21 jaar), het laten werken van sekswerkers zonder geldige verblijfsstatus, het overtreden van de openingstijden of het ontbreken van een beheerder. Tegelijkertijd is in het lokale beleid vastgelegd dat bij deze overtredingen eerst wordt gewerkt met een waarschuwing of een last onder dwangsom (hierna LOD), tenzij er sprake is van herhaling of ernstige situaties. Deze proportionaliteitsafweging past niet binnen de formulering van de APV. Hierdoor ontstaat spanning tussen de juridische regels en het beleidsmatige handelen, wat onzekerheid creëert bij zowel gemeentelijke toezichthouders als exploitanten.

Tot op heden is bovengenoemde situatie in Hilversum slechts één keer voorgekomen. In dat geval is een voornemen tot intrekking van de vergunning opgesteld. Daarmee werd duidelijk dat er in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de te volgen lijn: moet de gemeente strikt de APV volgen en direct overgaan tot intrekking, of mag er zoals het beleid nu voorschrijft eerst gewerkt worden met een waarschuwing of een LOD? Deze onduidelijkheid maakt het noodzakelijk om het beleid en de APV beter op elkaar af te stemmen.

Onduidelijke betekenis strafbare feiten

Een andere knelpunt is de onduidelijkheid van de betekenis van strafbare feiten in de APV. Categorie 1 in het sekswerkbeleid heeft betrekking op situaties waarbij sprake is van (vermoedens van) strafbare feiten, zoals mensenhandel, geweld of drugscriminaliteit. Deze categorie is gebaseerd op artikel 3.3.4 van de APV, waarin staat dat de vergunning moet worden ingetrokken wanneer voortzetting een gevaar vormt voor de openbare orde of veiligheid. De formulering van deze categorie roept in de praktijk vragen op. Zo is het onduidelijk wat precies onder "strafbare feiten" valt. Gaat het om veroordelingen, lopende onderzoeken of ook om signalen en vermoedens? Daarnaast overlapt deze categorie deels met andere bepalingen in de APV en met de handhavingscategorieën elders in het beleid.

Fouten in APV
Naast de eerder benoemde knelpunten zijn er ook enkele tekstuele onjuistheden in de huidige APV vastgesteld. Deze betreffen voornamelijk verwijzingsfouten tussen artikelen, waardoor onduidelijkheid kan ontstaan bij de toepassing en interpretatie van de regels.
Artikel 3.2.8 Adverteren
Het is verboden in advertenties voor het seksbedrijf onveilige seks aan te bieden of te garanderen dat sekswerkers die voor of bij het betreffende bedrijf werken vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen.
Artikel 3.2.9 Beperken aantal vergunningen
Het bevoegd bestuursorgaan kan een maximum stellen aan het totaal aantal seksinrichtingen waarvoor een vergunning kan worden verleend. Hierbij kan worden bepaald dat een maximum slechts geldt voor seksinrichtingen van seksbedrijven van een nader aangewezen aard.
Artikel 3.3.2 Weigeringsgronden
h. Een maximum zoals bedoeld in artikel 3.2.8 (beperken aantal vergunningen) is vastgesteld en dit maximum is bereikt.
In bovenstaande artikelen is sprake van een verwijzingsfout: artikel 3.3.2 verwijst naar artikel 3.2.8, terwijl dit feitelijk betrekking heeft op 3.2.9.

Daarnaast bevat de APV een foutieve verwijzing naar het Wetboek van Strafrecht. In de huidige tekst staat: *"Er zijn aanwijzingen dat in de seksinrichting of voor het seksbedrijf personen werkzaam (zullen) zijn in strijd met artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht (...)."*
Artikel 273a Sr bestaat echter niet of komt niet overeen met het beoogde wetsartikel. Vermoedelijk wordt hier verwezen naar artikel 273f Sr, dat betrekking heeft op mensenhandel. Deze foutieve verwijzing kan leiden tot juridische onduidelijkheid en dient te worden hersteld. Door de genoemde onjuistheden is een herziening van de APV noodzakelijk.

1.2 Landelijke ontwikkelingen

Wet regulering sekswerk
De Wet regulering sekswerk (hierna Wrs) is een landelijk wetsvoorstel dat misstanden in de seksbranche wil voorkomen door landelijke regels vast te stellen. De wet introduceert een uniforme vergunningsplicht voor zowel sekswerkers als exploitanten van seksbedrijven, legt deze vergunningen vast in een landelijk register, bepaalt een minimumleeftijd van 21 jaar en stelt klanten en facilitators van illegaal sekswerk strafbaar.

Na eerdere consultaties en aanpassingen op advies van de Raad van State[1] is het wetsvoorstel opnieuw ter consultatie voorgelegd aan gemeenten en organisaties in 2023. alsnog. Tijdens deze consultatieronde heeft ook de gemeente Hilversum gereageerd. In deze reactie wees Hilversum onder meer op het risico dat een uniforme vergunningsplicht leidt tot uitsluiting en verdere onzichtbaarheid van sekswerkers, waardoor de kans op misstanden toeneemt. Daarnaast benadrukte Hilversum dat strikte regulering en stigmatisering de meldbereidheid verlagen en dat intakegesprekken in de praktijk weinig bijdragen aan het tegengaan van uitbuiting. Ook werd aandacht gevraagd voor de uitvoeringslast voor gemeenten en het belang van landelijke eenduidigheid, zonder dat de positie van sekswerkers verder wordt verzwakt.

Het wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer. De behandeling is echter vertraagd, mede door politieke discussies en zorgen over de uitvoerbaarheid. In het huidige politieke klimaat heeft het voorstel geen prioriteit en is verdere behandeling voorlopig uitgesteld.

[1] Raad van State. (2020). *Advies W16.20.0238/II over wetsvoorstel regulering sekswerk*. https://www.raadvanstate.nl/@121782/w16-20-0238-ii/

Thuiswerken
Sinds de vaststelling van het Hilversumse sekswerkbeleid is het aantal gemeenten dat hun verouderde prostitutiebeleid heeft herzien toegenomen blijkt uit informatie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna VNG). De volgende gemeenten hebben inmiddels beleid vastgesteld waarin thuiswerken voor sekswerkers is toegestaan:

- Lingewaard
- Tilburg
- Enschede
- Rotterdam
- Utrecht
- Lelystad
- Assen
- Hilversum
- Zeewolde

Bij een aantal van deze gemeenten gelden specifieke randvoorwaarden voor thuiswerken. Zo hanteert de gemeente Utrecht een minimumleeftijd van 21 jaar voor sekswerkers en moet het volledige inkomen toekomen aan de sekswerker zelf. In Enschede is thuiswerken in flatgebouwen niet toegestaan en mag dit niet plaatsvinden in de nabijheid van scholen. Daarnaast geldt daar een beperking op het aantal sekswerkers per wijk, om overconcentratie te voorkomen. Andere gemeenten hanteren minder strikte voorwaarden.

Daarnaast zijn er gemeenten die zich momenteel oriënteren op een mogelijke beleidswijziging. Zo hebben onder andere Utrecht, Arnhem, Alkmaar en Bernheze contact gezocht met de gemeente Hilversum om kennis op te halen en best practices uit te wisselen. Ook hebben de gemeenten Rotterdam, Den Haag en Amsterdam Hilversum benaderd om te informeren naar de ervaringen met thuiswerken voor sekswerkers.

Zakelijke rekening voor sekswerkers
Eén belangrijke stap in het normaliseren van sekswerk als ondernemerschap is dat sekswerkers nu in aanmerking komen voor een zakelijke bankrekening[2]. Deze doorbraak is tot stand gekomen via rondetafelgesprekken tussen sekswerkers, banken, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en De Nederlandsche Bank (DNB). Zo'n zakelijke rekening was voorheen vrijwel onmogelijk vanwege de strenge anti-witwaswetgeving en de associatie met mensenhandel, waarbij banken een verhoogd risico zagen bij sekswerkers. Voor sekswerkers betekent dit "eindelijk behandeld worden als ondernemers" en onmisbaar zijn voor volwaardige maatschappelijke deelname, aldus Irina Hornstra van de Sekswerk Alliantie Destigmatisering; en volgens anti-witwasexpert Helène Erftemeijer is het zonder bankrekening vrijwel onmogelijk om goed mee te draaien in de samenleving.

1.3 Versterken van de positie van sekswerkers

Het versterken van de positie van sekswerkers was één van de speerpunten van het sekswerkbeleid 2023 van de gemeente Hilversum. Het doel hiervan is het normaliseren en professionaliseren van sekswerk als legaal beroep en het vergroten van de weerbaarheid van sekswerkers. Door het invoeren van het nieuwe sekswerkbeleid worden thuiswerkende sekswerkers gezien en behandeld als ieder ander beroep aan huis. Dit draagt bij aan meer gelijkwaardigheid, vergroot de zichtbaarheid en verlaagt de drempel om in contact te komen met de gemeente of hulpverlening.

[2] Klein, C., (2023, 24 november). Zakelijke rekening voor sekswerkers mogelijk: "Eindelijk behandeld als ondernemers". NOS. https://nos.nl/artikel/2499054-zakelijke-rekening-voor-sekswerkers-mogelijk-eindelijk-behandeld-als-ondernemers

Informatievoorziening
Om sekswerkers, exploitanten en inwoners laagdrempelig te informeren over de geldende regels, heeft de gemeente een aparte webpagina ingericht: www.hilversum.nl/sekswerk. Hier staat onder andere vermeld dat thuiswerken zonder vergunning is toegestaan, dat voor zelfstandige (of individuele) escortdiensten geen vergunning nodig is en dat voor seksinrichtingen wél een vergunning vereist is. Ook bevat de pagina informatie over de regionale klankbordgroep voor sekswerkers en een speciaal e-mailadres (sekswerk@hilversum.nl) waar vragen gesteld kunnen worden.

Toezicht en bejegening
Tijdens toezichtcontroles is er structureel aandacht voor een respectvolle bejegening van sekswerkers. Toezichthouders wijzen actief op de mogelijkheden tot ondersteuning, onder meer door het verspreiden van informatiefolders (zie bijlage 1) in verschillende talen met contactgegevens van hulpinstanties. Dit draagt bij aan bewustwording, versterkt de positie van sekswerkers en voorkomt dat zij buiten het zicht van de gemeente of hulpverlening raken.

1.4 Gegevens sekswerkers

Op dit moment is het verwerken van persoonsgegevens van sekswerkers in beginsel niet toegestaan. Sekswerk valt onder de categorie ‘bijzondere persoonsgegevens’ zoals bedoeld in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Dat betekent dat registratie van persoonsgegevens alleen in uitzonderlijke gevallen en onder strikte voorwaarden mag plaatsvinden. Deze voorwaarden ontbreken op dit moment in het geval van sekswerkers.

Wetsvoorstel
Om gemeenten meer ruimte te geven voor toezicht en handhaving op seksbedrijven, heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid in januari 2023 een wetsvoorstel in consultatie gebracht[3]. Dit voorstel wijzigt artikel 151a van de Gemeentewet en creëert een wettelijke grondslag om in specifieke situaties bijzondere persoonsgegevens van sekswerkers te verwerken. De gegevens mogen alleen worden gebruikt voor het handhaven van gemeentelijke regels, bijvoorbeeld bij intakegesprekken. Structurele dossiervorming blijft uitdrukkelijk verboden. De verwerking moet noodzakelijk, proportioneel en goed beveiligd zijn, met een maximale bewaartermijn van vijf jaar.

Praktijk in Hilversum
De gemeente Hilversum registreert in principe geen persoonsgegevens van sekswerkers. Alleen wanneer tijdens toezicht of controle signalen van mensenhandel worden geconstateerd, kunnen de gegevens worden gedeeld met de politie. Daarmee handelt Hilversum conform de AVG en draagt zij bij aan het beschermen van de privacy, veiligheid en autonomie van sekswerkers.

1.5 Vergund seksbranche

De regels voor seksbedrijven in Hilversum zijn vastgelegd in hoofdstuk 3 van de APV. Deze regels zijn bedoeld om de veiligheid, leefbaarheid en openbare orde te beschermen en om te voorkomen dat seksbedrijven negatieve effecten hebben op de omgeving. Seksbedrijven moeten daarnaast voldoen aan de vergunningsvoorwaarden en het geldende omgevingsplan. In Hilversum geldt een maximumstelsel: er mogen maximaal zes vergunningen voor seksinrichtingen worden verleend. Volgens de Dienstenrichtlijn mag de gemeente vanwege deze beleidsmatige schaarste geen

[3] Wennekes, L. (2023, 30 januari). Wetsvoorstel maakt verwerken gegevens sekswerkers mogelijk. Gemeente.nu. https://www.gemeente.nu/veiligheid/handhaving/wetsvoorstel-maakt-verwerken-gegevens-sekswerkers-mogelijk/#:~:text=Het%20ministerie%20van%20Justitie%20en%20Veiligheid%20wil,op%20seksbedrijven%20en%20regels%20te%20kunnen%20handhaven.

vergunningen voor onbepaalde tijd verlenen. Daarom worden vergunningen sinds de invoering van het huidige beleid voor een periode van vijf jaar afgegeven. Op dit moment hebben twee exploitanten nog een vergunning voor onbepaalde tijd; de derde heeft een vergunning met een looptijd van vijf jaar.

Op dit moment zijn er drie seksinrichtingen in Hilversum die beschikken over een geldige exploitatievergunning. Daarnaast is er één aanvraag in behandeling voor een nieuwe seksinrichting. Voor escortbedrijven is momenteel geen exploitatievergunning verleend.

Vergunningaanvragen
Sinds de inwerkingtreding van het sekswerkbeleid in maart 2023 zijn er tot maart 2025 in totaal twee officiële aanvragen ingediend voor een exploitatievergunning seksinrichting. Eén van deze vergunningen is verleend en de andere aanvraag is nog in behandeling. Naast de formele aanvragen ontving de gemeente informatieverzoeken en gesprekken van sekswerkers en ondernemers over het starten van een vergunde seksinrichting. Vaak resulteerden deze gesprekken niet in concrete plannen. De gemeente stelt zich hierin faciliterend op, maar benadrukte dat het initiatief en de verantwoordelijkheid bij de sekswerker of exploitant liggen.

Op dit moment bestaat er nog geen eenduidige procedure voor het indienen van een exploitatieaanvraag. Voor andere vergunningen, zoals parkeervergunningen of evenementenvergunningen, is al een gestandaardiseerd digitaal aanvraagproces beschikbaar via de gemeentelijke website. Voor exploitatievergunningen voor seksinrichtingen ontbreekt dit nog. Aanvragen worden nu via e-mail verstuurd en een actueel aanvraagformulier ontbreekt.

Om deze reden wil de gemeente het aanvraagproces verbeteren en in lijn brengen met andere vergunningprocedures. Een duidelijke, digitale aanvraagroute zorgt voor gelijke behandeling van alle aanvragers, meer transparantie richting exploitanten en minder administratieve lasten voor de organisatie. De gemeente Hilversum onderzoekt daarom hoe dit proces zo kan worden ingericht dat het voor zowel exploitanten als de gemeente duidelijker, toegankelijker en uniformer wordt.

1.6 Onvergunde seksbranche

Naast de vergunde sector houdt de gemeente ook toezicht op de onvergunde seksbranche. Dit betreft voornamelijk zelfstandig werkende sekswerkers die vanuit huis werken en hiervoor geen vergunning nodig hebben. Thuiswerkend sekswerk wordt in Hilversum gelijkgesteld aan andere aan-huis-verbonden beroepen. Hierdoor gelden dezelfde regels, die vooral gericht zijn op het behouden van het woonkarakter van de woning en de buurt en het voorkomen van overlast.

Effecten van thuiswerken
Op basis van toezichtcontroles en online onderzoek is het beeld dat het aantal sekswerkers in Hilversum sinds 2020 stabiel is gebleven. Er is dus geen sprake van een sterke toename, iets waar sommige andere gemeenten, waaronder Amsterdam, zich zorgen over maken. Zoals eerder genoemd mag de gemeente geen persoonsgegevens registreren en beschikt zij daarom niet over exacte cijfers. Op basis van toezichtcontroles en signalen uit de klankbordgroep wordt het aantal geschat op circa zeven tot tien thuiswerkende sekswerkers. Dit aantal fluctueert doordat sekswerkers soms verhuizen, van beroep veranderen, overstappen naar escortdiensten of kiezen voor een vergunde werkplek.

In tegenstelling tot de vrees voor een ‘aanzuigende werking’ in sommige andere gemeenten, ziet Hilversum geen aanwijzingen dat het toestaan van thuiswerken leidt tot een sterke toename. Het beleid beoogt duidelijkheid en rechtszekerheid aan sekswerkers te bieden die al vanuit huis werkten. Dit sluit aan bij inzichten van onder meer het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

(hierna CCV) [4], dat stelt dat sekswerk vanuit huis geen veiligheidsprobleem hoeft te zijn zolang het goed gereguleerd is. Daarnaast signaleert de gemeente geen misbruik van de beleidsregels en ziet zij geen verandering in het karakter van het thuiswerken ten opzichte van de periode voor de beleidswijziging. Er zijn bijvoorbeeld geen aanwijzingen dat sekswerkers zich op adressen inschrijven om formeel te voldoen aan de voorwaarden. Sekswerkers opereren over het algemeen discreet en er zijn nauwelijks meldingen van overlast.

Het aantal online seksadvertenties in Hilversum ligt gemiddeld tussen de 50 en 70 unieke advertenties per maand. Dit aantal is vergelijkbaar met eerdere jaren en is niet gestegen sinds het toestaan van thuiswerken. Deze cijfers zijn echter niet volledig representatief, omdat ook sekswerkers van buiten Hilversum in de stad adverteren en andersom.

Beperkingen in zichtbaarheid
Hoewel de beschikbare gegevens een redelijk beeld geven van de seksbranche in Hilversum, moet worden onderkend dat er ook een zogenoemd *dark number* bestaat: sekswerk dat zich onttrekt aan het zicht van de gemeente. Niet alle sekswerkers adverteren op openbare platforms. Sommige gebruiken bijvoorbeeld sociale media en apps zoals Snapchat of Grindr. Daarnaast werkt een deel via besloten netwerken, zoals chatgroepen of versleutelde berichtenapps. Een deel werkt via besloten netwerken, zoals chatgroepen of versleutelde berichtenapps, waardoor toezicht moeilijk of zelfs onmogelijk is.

[4] Koole, M. (2023, 28 augustus). Blog: Ga de dialoog aan over sekswerk vanuit huis - Het CCV. Het CCV. https://hetccv.nl/blog-ga-de-dialoog-aan-over-sekswerk-vanuit-huis/

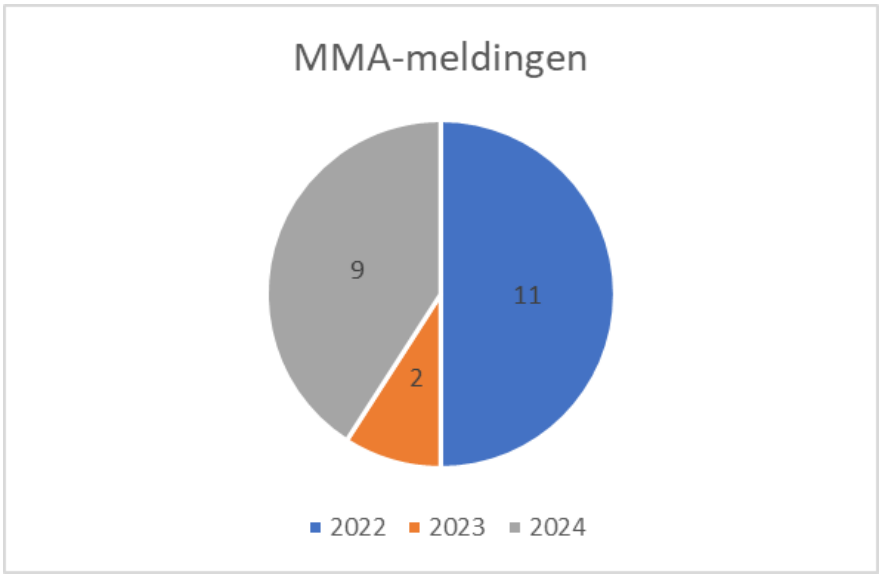
2 Toezicht

2.1 Cijfers

De gemeente Hilversum houdt zowel reactief als proactief toezicht op de seksbranche om overtredingen en misstanden tegen te gaan. Van reactief toezicht is sprake wanneer een inwoner of instantie een (vermoedelijke) overtreding meldt. Deze meldingen komen binnen via Meld Misdaad Anoniem (MMA) en/of het platform Signalen voorheen Melding Openbare Ruimte (MOR) van de gemeente. Indien nodig worden meldingen nader onderzocht om beschikbare informatie te verifiëren en aanvullende gegevens te verzamelen. Wanneer er sprake is van voldoende signalen voor een mogelijke overtreding of misstand, voert het sekswerkteam een controle uit.

Het komt ook voor dat er meldingen worden gedaan waarna bij een controle geen signalen van sekswerk of overtredingen worden aangetroffen. In dergelijke gevallen kiest het sekswerkteam er soms voor om op laagdrempelige wijze in gesprek te gaan met bewoners van het betreffende adres. Op deze manier wordt alsnog een beeld gevormd van de situatie, zonder dat de melding direct terzijde wordt geschoven. Soms blijkt er sprake van andere problematiek en in andere gevallen blijkt de melding onterecht of niet te herleiden naar het betreffende adres. Alle meldingen die de gemeente Hilversum ontvangt met betrekking tot sekswerk worden zorgvuldig opgepakt en opgevolgd.

Zie tabel 1 voor het aantal MMA-meldingen in de jaren 2022, 2023 en 2024. Sinds de invoering van het huidige sekswerkbeleid in 2023 daalde het aantal meldingen. Mogelijk werd dit veroorzaakt door verbeterd zicht en toezicht op de seksbranche, wat illegale activiteiten heeft verminderd. Dit blijft echter speculatief.

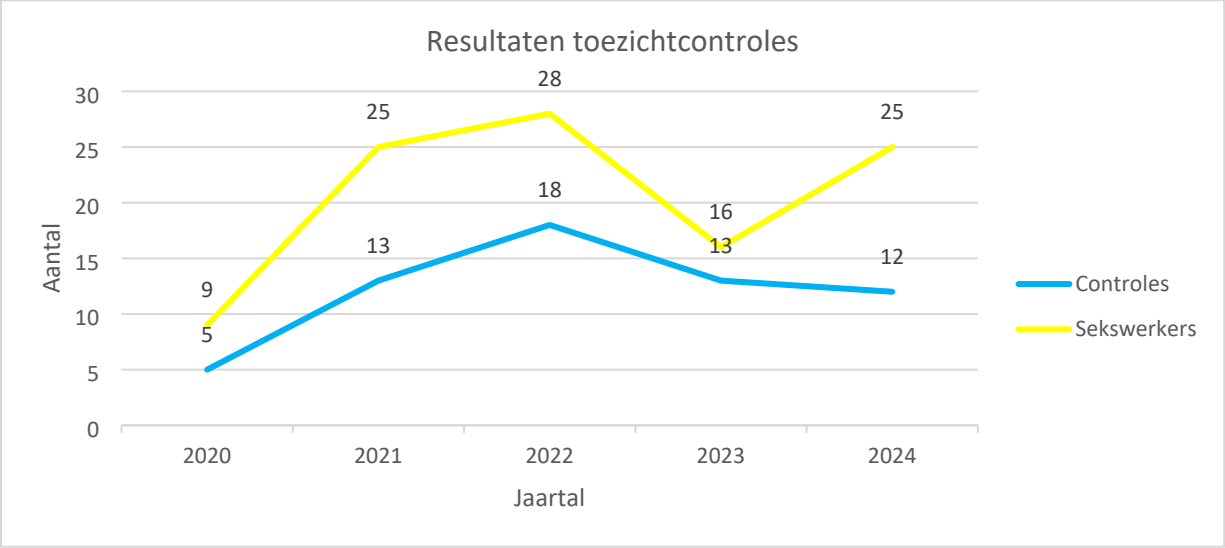


Tabel 1: MMA-meldingen

Naast reactief toezicht voert de gemeente Hilversum ook proactieve controles uit, waarbij op eigen initiatief toezicht wordt gehouden op de onvergunde seksbranche. Daarbij maakt de gemeente onder andere gebruik van digitale platforms waarop sekswerkers hun diensten aanbieden. De controledagen verlopen volgens een vast stappenplan, vastgelegd in een werkwijze die is opgesteld om zorgvuldigheid en eenduidigheid te waarborgen. Wanneer er tijdens een controle overtredingen worden vastgesteld, stelt het team een bestuurlijke rapportage op en start een handhavingstraject.

In onderstaande tabel 2 zijn het aantal uitgevoerde controles van de afgelopen jaren weergegeven. Het gaat hierbij uitsluitend om controles waarbij daadwerkelijk een overtreding is geconstateerd. Controles waarbij geen overtreding is vastgesteld, zijn niet meegenomen, omdat hiervan geen gegevens beschikbaar zijn. Bij het constateren van géén overtreding wordt namelijk geen rapportage opgemaakt en wordt er dus niets vastgelegd. Dit hangt samen met het feit dat de gemeente geen persoonsgegevens en dus ook adresgegevens van sekswerkers mag verwerken wanneer zij volgens de regels aan huis werken. In de tabel geeft de gele lijn het aantal aangetroffen sekswerkers weer, en de blauwe lijn het aantal uitgevoerde controles.

Het verschil in aantallen tussen de jaren kan verschillende oorzaken hebben. De invoering van het sekswerkbeleid in 2023 heeft geleid tot meer structurele toezichtcontroles en verbeterd zicht op de branche, wat mogelijk heeft bijgedragen aan een hogere meldingsbereidheid en een toename in geconstateerde overtredingen in dat jaar. Tegelijkertijd speelt capaciteit binnen het sekswerkteam een belangrijke rol: wanneer minder toezichthouders beschikbaar zijn, kunnen er ook minder controles worden uitgevoerd, wat direct invloed heeft op de aantallen. Hoewel niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat het beleid zelf heeft geleid tot meer of minder overtredingen, is het aannemelijk dat inzet en capaciteit bepalend zijn voor de mate waarin overtredingen worden gesignaleerd. Dit onderstreept het belang van voldoende capaciteit om effectief toezicht te kunnen houden en zicht te houden op de branche.



Tabel 2: Resultaten toezichtcontroles

Volgens het uitvoerings- en handhavingsplan wordt de frequentie van controles op vergunde seksbedrijven bepaald op basis van de gezondheids- en veiligheidsrisico's die horen bij het type bedrijf. De richtlijn varieert van twee tot vier controles per jaar. Indien de gemeente dit noodzakelijk acht, kan hiervan worden afgeweken. Van deze richtlijn kan bijvoorbeeld worden afgeweken wanneer er overtredingen zijn geconstateerd of wanneer er signalen van misstanden binnenkomen. In zulke gevallen kan de controlefrequentie tijdelijk worden verhoogd, zodat sneller kan worden ingegrepen en beter zicht ontstaat op de naleving van de regels. Ook kan het voorkomen dat de frequentie juist lager uitvalt, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf langdurig goed functioneert, zich aan de regels houdt en er geen signalen of risico's bekend zijn.

Tijdens deze toezichtcontroles controleert het sekswerkteam onder meer of een exploitatievergunning aanwezig is en of de wet- en regelgeving uit de APV en de vergunningsvoorwaarden worden nageleefd. Deze voorwaarden hebben betrekking op onder andere

openingstijden, aanwezigheid van een beheerder en inrichtingseisen. Bij overtredingen wordt een bestuurlijke rapportage opgesteld en volgt een handhavingstraject.

In de praktijk zijn de afgelopen jaren de volgende aantallen controles uitgevoerd:

Jaar	Seksinrichting	Sekswerker met exploitatievergunning	Seksbioscoop 1	Seksbioscoop 2	Totaal
2021	2	1	2	2	7
2022	3	1	2	2	7
2023	4	0	2	3	9
2024	3	0	2	3	8
2025*	2	1	1	1	5

Tabel 3: aantallen toezichtcontroles
* Tot en met maart 2025.

Hoewel de meeste vergunde bedrijven jaarlijks meerdere keren zijn gecontroleerd, is er ook een seksinrichting die in de afgelopen twee jaar slechts één keer is bezocht. Dit hangt samen met het feit dat het geen openbare locatie betreft, waardoor er eerst een afspraak gemaakt moet worden met de vergunninghouder. Daarnaast is deze inrichting een aantal maanden per jaar gesloten, wat de toezichtfrequentie eveneens heeft beïnvloed. Gezien de richtlijn van twee tot vier controles per jaar blijft het van belang de toezichtfrequentie goed te bewaken en waar nodig op te schalen. Dit punt wordt meegenomen als aandachtspunt voor het komende uitvoeringsjaar.

Contact sekswerkers
De gemeente onderhoudt beperkt, maar doelgericht contact met thuiswerkende sekswerkers. Dit gebeurt voornamelijk tijdens toezichtcontroles en via de klankbordgroep, waaraan gemiddeld twee tot vier sekswerkers deelnemen (zie paragraaf 1.5 voor meer informatie). Buiten deze vaste contactmomenten is het reguliere contact beperkt. Dit hangt samen met het feit dat de gemeente geen persoonsgegevens van sekswerkers mag registreren, waardoor structureel contact onderhouden lastig is. Tegelijkertijd past dit bij de zelfstandige positie van sekswerkers. Net als bij andere zelfstandige beroepen aan huis is het niet gebruikelijk dat er frequent of structureel gemeentelijk contact is. Wel zorgt de gemeente ervoor dat ondersteuning en informatie altijd toegankelijk zijn. Sekswerkers geven in de klankbordgroep aan dat zij de weg naar hulpinstanties, zoals de gemeente, GGD of politie, goed weten te vinden wanneer dat nodig is. Ook tijdens toezichtmomenten wordt hier actief op gewezen, onder andere via het uitdelen van informatiefolders in diverse talen met relevante contactgegevens.

2.2 Bevindingen uit toezichtcontroles

Door middel van toezichtcontroles ziet de gemeente Hilversum een aantal ontwikkelingen op het gebied van sekswerk. Eén daarvan is een verschuiving in de nationaliteiten van sekswerkers. Waar voorheen veel Oost-Europese sekswerkers actief waren, werd een toename van Zuid-Amerikaanse sekswerkers vastgesteld. Zuid-Amerikaanse sekswerkers kunnen relatief eenvoudig aan een Spaans of Portugees paspoort of een EU-verblijfsstatus komen. Met deze status kunnen zij vrij reizen binnen de EU, waaronder naar Nederland. Hoewel zij hier legaal maximaal 90 dagen mogen verblijven, is het met deze paspoorten of verblijfsstatussen niet toegestaan om in Nederland als sekswerker te werken.

Vanaf december 2023 trof het sekswerkteam meerdere Chinese sekswerkers aan met een Spaans of Grieks verblijfsdocument. De vrouwen spraken nauwelijks Nederlands of Engels, leken niet zelfstandig te opereren en er waren signalen die wezen op mensenhandel of mensensmokkel. De politie-eenheid AVIM (Afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel) werd ingeschakeld,

maar omdat de vrouwen geen verklaring wilden afleggen, kon een strafrechtelijk onderzoek niet van de grond komen. Ook met ondersteuning van Belle Hulpverlening lukte het niet om contact met hen op te bouwen. Deze signalen sluiten aan bij bredere Europese trends, waarbij Chinese vrouwen via Zuid-Europese landen naar Nederland reizen onder invloed van mensenhandelsnetwerken[5].

Daarnaast signaleerde de gemeente een verschuiving in de locaties waar illegale seksinrichtingen werden aangetroffen. Steeds vaker werden tijdelijke verblijfsaccommodaties, waaronder via Airbnb gehuurde woningen, gebruikt als ontvangstruimte voor sekswerk. Sekswerkers zien dit type woningen vaak als geschikt, omdat het gaat om appartementen of woonhuizen die zijn ingericht voor kort verblijf en anoniemer zijn dan een hotel.

Groepen via het platform WhatsApp, met name onder Zuid-Amerikaanse sekswerkers, spelen hierbij een belangrijke rol. In deze netwerken worden locaties gedeeld, waaronder (sociale) huurwoningen en Airbnb-accommodaties. Deze woningen worden meestal voor een paar dagen tot maximaal twee weken gehuurd. In sommige gevallen stellen verhuurders hun woning bewust tegen betaling beschikbaar voor sekswerk, maar er zijn ook situaties waarin eigenaren niet weten dat hun woning hiervoor wordt gebruikt. Daarnaast komt het huren van hotelkamers nog steeds voor.

Overlast
De gemeente ontvangt meldingen over zowel mogelijke illegale seksinrichtingen als overlastsituaties. Het merendeel van de meldingen betreft anonieme signalen over vermoedens van illegaal sekswerk, zonder dat er sprake is van concrete overlast. In slechts enkele gevallen worden meldingen gedaan vanwege overlast.

Bij deze overlastmeldingen blijkt uit nader onderzoek vaak dat het ongemak of de bezorgdheid vooral voortkomt uit onbekendheid of gevoelens van ongemak, en niet uit objectief vastgestelde hinder. Indien een melding niet anoniem is, zoekt de gemeente actief contact met de melder om de situatie te bespreken. In deze gesprekken wordt toegelicht wat binnen de APV is toegestaan en wat niet.

Wanneer wél sprake is van (vermoedelijke) overlast, neemt de gemeente ook contact op met de verhuurder van het pand. De verhuurder wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid en er vindt een gesprek plaats over de situatie. Indien de overlast aanhoudt of blijkt dat de verhuurder onvoldoende actie onderneemt, kan dit leiden tot handhavend optreden.

In veel gevallen bij thuiswerkende sekswerkers zijn buurtbewoners niet op de hoogte dat er sekswerk plaatsvindt in hun straat, mede doordat klanten van sekswerkers zich doorgaans discreet gedragen. Dit hangt samen met de misvatting dat het bezoeken van een sekswerker illegaal zou zijn.

2.3 Massagesalons

In 2024 startte de gemeente Hilversum een onderzoek naar massagesalons binnen de gemeente. Aanleiding hiervoor waren signalen uit omliggende gemeenten waaruit bleek dat in bepaalde salons seksuele handelingen werden aangeboden zonder dat hiervoor een vergunning was verleend. Tijdens het onderzoek ontving de gemeente een melding met daarin specifieke adressen. Naar aanleiding daarvan werd op twee locaties een mystery guest ingezet, gevolgd door een toezichtcontrole. In beide gevallen bleek dat seksuele handelingen werden aangeboden. Voor deze overtreding is een LOD opgelegd. Voor 2025 staan hercontroles gepland. Hoewel de specifieke onderzoeken inmiddels

[5] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024, 14 november). Celstraffen geëist tegen tweetal voor op grote schaal prostitueren kwetsbare Chinese vrouwen. Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie. https://www.om.nl/actueel/nieuws/2024/11/14/celstraffen-geeist-tegen-tweetal-voor-op-grote-schaal-prostitueren-kwetsbare-chinese-vrouwen

zijn afgerond, blijft de massagesalonbranche een belangrijk aandachtspunt waarop de gemeente het komende jaar actief toezicht houdt.

2.4 Woningcorporatie

Veel woningcorporaties en particuliere verhuurders verbieden sekswerk vanuit de woning. Dit is doorgaans vastgelegd in het huurcontract, waarbij overtreding kan leiden tot sancties, zoals beëindiging van het huurcontract of zelfs uitzetting. Bij woningcorporaties geldt dit verbod niet alleen voor sekswerk, maar voor bedrijvigheid in het algemeen binnen de woning. Ook een kapsalon aan huis is vaak niet toegestaan. Hoewel de gemeente Hilversum sinds 2023 sekswerk aan huis toestaat, blijven verhuurders en woningcorporaties dit in hun voorwaarden verbieden. Dit leidt tot een spanningsveld: sekswerkers die volgens de gemeentelijke regels werken, lopen toch het risico hun woning te verliezen. Hierdoor voelen zij zich vaak gedwongen hun werkzaamheden geheim te houden, wat hun kwetsbaarheid vergroot en het risico op uitbuiting kan versterken.

De gemeente hanteert daarom een zorgvuldige werkwijze. Wanneer toezichthouders tijdens controles een sekswerker aantreffen die volgens de regels vanuit huis werkt, wordt dit niet gemeld aan de verhuurder of woningcorporatie. Hiermee wordt voorkomen dat sekswerkers onnodig in de problemen raken met hun huisvesting en blijft het contact met de gemeente laagdrempelig. Alleen wanneer een sekswerker of exploitant zich niet aan de regels houdt, bijvoorbeeld bij illegale exploitatie, overlast of andere overtredingen wordt dit doorgegeven aan de woningcorporatie of particuliere verhuurder.

3 Handhaving

De gemeente Hilversum treedt handhavend op wanneer de regels van het sekswerkbeleid worden overtreden en het woon- en leefklimaat in het geding is.

Een illegale seksinrichting is een locatie waar sekswerk plaatsvindt zonder de vereiste vergunning of in strijd met de voorwaarden die gelden. In de praktijk betekent dit vaak dat een sekswerker vanuit een woning werkt zonder dat dit overeenkomt met de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP), of dat er sprake is van meerdere sekswerkers op een adres zonder vergunning. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de gemeente niet handhaaft op individuele sekswerkers, maar uitsluitend op exploitanten of verhuurders. Deze keuze is bewust gemaakt om de drempel voor sekswerkers om in gesprek te blijven met de gemeente zo laag mogelijk te houden. Sekswerkers moeten zich veilig voelen om signalen te delen of hulp te vragen, zonder de angst zelf bestuurlijk te worden aangepakt. Handhaving richt zich daarom primair op de partijen die verantwoordelijk zijn voor het faciliteren of organiseren van het sekswerk.

In algemene zin volgt de gemeente een zorgvuldig en stapsgewijs handhavingstraject. Bij een eerste overtreding wordt doorgaans een bestuurlijke waarschuwing of een LOD opgelegd. Bij herhaling of meervoudige overtredingen kan een tweede LOD volgen. Bestuurlijke sluiting van een seksinrichting of woning wordt uitsluitend als uiterste middel (ultimum remedium) ingezet wanneer sprake is van structurele en ernstige niet-naleving van de geldende regels.

Bestuursdwang, zoals het sluiten van een woning, is in Hilversum mogelijk. Tot maart 2025 is dit middel nog niet toegepast, omdat zich geen situatie voordeed waarin dit noodzakelijk werd geacht. In enkele casussen werd opvolging georganiseerd via het Sociaal Plein. Dit is het centrale loket van de gemeente Hilversum voor zorg en ondersteuning, waar inwoners terechtkunnen met vragen of problemen op het gebied van welzijn, financiën, werk en zorg. Bij de constatering van illegale seksinrichtingen in sociale huurwoningen wordt de woningcorporatie geïnformeerd. Toezichthouders van het sekswerkteam hebben daarnaast meldplicht met betrekking tot uitkeringsfraude en melden vermoedens daarvan bij de betreffende instanties. Tijdens controles in sociale huurwoningen wordt deze vorm van fraude vastgesteld. Zo ontvangt een exploitant bijvoorbeeld huurinkomsten voor het gebruik van een kamer, terwijl deze inkomsten niet worden opgegeven. Na melding kan de exploitant worden gekort op de uitkering of een boete opgelegd krijgen.

3.1 Handhavingscijfers

Voor de vergunde branche is in april 2023 aan een exploitant van een seksinrichting een voornemen tot intrekking van de vergunning opgelegd, vanwege het niet naleven van meerdere vergunningscriteria. Een half jaar na ontvangst van dit voornemen heeft de exploitant besloten om de exploitatie te beëindigen. Hierdoor is de vergunning ingetrokken.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de handhavingsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn toegepast binnen de onvergunde branche.

Jaar	Bestuurlijke waarschuwing	Last onder dwangsom (LOD)
2022	12	2
2023	3	7
2024	2	7
2025	0	1

Tabel 4: handhavingcijfers

* Tot en met maart 2025.

Toelichting op handhavingscijfers
De handhavingscijfers moeten worden bezien in de context van de juridische mogelijkheden en de proportionaliteit die de gemeente moet toepassen. In sommige situaties is er wel sprake van een overtreding, maar ontbreekt voldoende bewijs om de overtreder bestuurlijk te kunnen aanmerken. In die gevallen kan formele handhaving niet worden ingezet.

Bij het aantreffen van een overtreding past Hilversum in principe een LOD toe. Sluiting van een woning of bedrijf geldt als ultimum remedium en wordt pas overwogen bij herhaaldelijke overtredingen. Jurisprudentie laat zien dat sluitingen bij een eerste constatering vaak geen stand houden, waardoor een stapsgewijze aanpak juridisch beter verdedigbaar is.

De praktijk toont aan dat de LOD effectief is: in vrijwel alle gevallen wordt de overtreding beëindigd nadat een LOD is opgelegd. Tot maart 2025 is slechts één LOD daadwerkelijk verbeurd doordat bij een hercontrole opnieuw een overtreding werd vastgesteld. Dit duidt op een preventieve werking én op naleving.

Ongelijke behandeling bij onvergunde exploitatie
Een opvallend spanningsveld zit in de verhouding tussen vergunde en onvergunde seksinrichtingen. Deze vormen verschillen wezenlijk van elkaar en brengen ook andere risico's met zich mee. Bij onvergunde exploitatie gaat het vaak om een woning waar één of twee sekswerkers actief zijn. In dergelijke situaties wordt in principe direct een LOD opgelegd, mede omdat de exploitant zonder vergunning opereert. Soms is de woningeigenaar zich niet eens bewust van het feit dat er sekswerk in de woning plaatsvindt en zal een bestuurlijke waarschuwing worden opgelegd.

Bij vergunde exploitanten ligt de situatie anders. Zij beschikken over kennis van de regelgeving en hebben een zekere mate van professionaliteit en verantwoordelijkheid. Overtredingen in de vergunde branche leiden doorgaans eerst tot een waarschuwing of een LOD, en pas bij herhaaldelijke of ernstige overtredingen wordt bestuursdwang of intrekking van de vergunning overwogen. Intrekking bij een eerste overtreding is tot nu toe nog niet voorgekomen.

Dit verschil in aanpak kan de indruk wekken dat niet naleven en geen vergunning aanvragen minder risicovol is dan wel een vergunning aanvragen en een overtreding begaan. Tegelijkertijd is het belangrijk te onderkennen dat de context en risico's bij vergunde en onvergunde exploitatie sterk verschillen, wat de verschillen in sancties verklaart. Indien de ervaren ongelijkheid als onwenselijk wordt beschouwd, kan worden overwogen om het sanctieregime bij onvergunde exploitatie verder aan te scherpen of om het beleid voor vergunde exploitanten aan te passen, zodat sprake is van een meer evenwichtige benadering.

3.2 Handhavingsmatrix
Na twee jaar ervaring met het toepassen van het sekswerkbeleid is gebleken dat de juridische onderbouwing van sancties en de toepassing van de handhavingsmatrix op onderdelen verbetering behoeft. De handhavingsmatrix zoals die nu is opgenomen in het beleid biedt overzicht, maar blijkt in de praktijk onvoldoende flexibel en niet in alle gevallen juridisch houdbaar. Dit geldt met name bij complexe situaties waarin maatwerk vereist is of waarin de aard van de overtreding sterk verschilt.

Aansluiting op APV
De handhavingsmatrix is bedoeld als leidraad bij de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen zoals waarschuwingen, LOD of intrekking van vergunningen. In de praktijk blijkt echter dat de matrix niet altijd in lijn is met de wettelijke kaders zoals opgenomen in de APV. Zo schrijft de APV in bepaalde gevallen een verplichte intrekking voor (bijvoorbeeld bij ernstige verstoringen van de openbare

orde), terwijl de matrix nog uitgaat van een gefaseerde handhaving. Hierdoor ontstaat spanning tussen beleidsvrijheid en wettelijke verplichtingen.

4 Communicatie

Een belemmerende factor voor de uitvoering van het sekswerkbeleid is de stigmatisering van sekswerk. Deze wordt onder andere gevoed door publieke en mediaberichtgeving waarin sekswerk vaak wordt geassocieerd met criminaliteit, mensenhandel of woonfraude. Zo worden termen als “illegaal bordeel” gebruikt, terwijl het feitelijk gaat om een onvergunde seksinrichting. Dergelijke framing draagt bij aan een onjuist en negatief beeld van sekswerk. Vanuit die bewustwording is de gemeente Hilversum terughoudend in haar externe communicatie over toezichtacties of overtredingen. Daarbij geldt dat negatieve publieke aandacht op zichzelf niet problematisch is, mits deze terecht is en feitelijk bijdraagt aan de bescherming van veiligheid en leefbaarheid. Wanneer negatieve aandacht echter leidt tot stigmatisering, kan dit het doel van het beleid ondermijnen, namelijk het normaliseren en professionaliseren van sekswerk als legaal beroep.

Tegelijkertijd erkent de gemeente Hilversum dat positieve framing en openheid vanuit de overheid kunnen bijdragen aan het doorbreken van stigma’s. In de nasleep van de vaststelling van het sekswerkbeleid in 2023 ontstond landelijke belangstelling, waaronder een item van *Nieuwsuur*[6]. Dergelijke aandacht wordt gezien als een waardevolle kans om bij te dragen aan een genuanceerder beeld van sekswerk en om het belang van destigmatisering verder te benadrukken.

De aanpak van Hilversum heeft zowel landelijk als internationaal belangstelling gekregen. Zo werd de gemeente benaderd door onder andere Den Haag, Utrecht, Arnhem en Hoogeveen met verzoeken om toelichting op het beleid, de totstandkoming ervan en de uitvoering in de praktijk, in het bijzonder met betrekking tot toezicht op de onvergunde branche. Daarnaast gaf de gemeente Hilversum samen met Tilburg een presentatie[7] tijdens een webinar van de Sekswerk Alliantie Destigmatisering (SWAD) en Soa Aids Nederland, waarin beide gemeenten hun aanpak en ervaringen met sekswerkbeleid toelichtten. Ook was Hilversum betrokken bij een internationale bijeenkomst, georganiseerd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de VNG. Tijdens deze bijeenkomst verzorgde Hilversum samen met de gemeente Antwerpen een workshop voor verschillende EU-lidstaten over het toestaan van thuiswerken door sekswerkers en de praktijkervaringen daarbij. Hoewel het directe effect van deze kennisdeling lastig te meten is, heeft het bijgedragen aan versterking van het landelijke netwerk en aan meer bewustwording over het belang van destigmatisering. Bovendien levert het uitwisselen van ervaringen met andere gemeenten waardevolle input voor verdere beleidsontwikkeling in een domein dat sterk in beweging is.

Daarnaast wordt op dit moment gewerkt aan het verbeteren van de informatiepositie van de politie (basisteam Hilversum) ten aanzien van sekswerk. Toezichthouders signaleren tijdens controles dat de kennis van de politie over de regels rondom sekswerk en de lokale APV-bepalingen beperkt is, wat begrijpelijk is gezien het brede takenpakket van het basisteam. De gemeente heeft daarom het initiatief genomen om op korte termijn aan te sluiten bij briefing van de politie en daar een presentatie te geven over het sekswerkbeleid. Daarbij zal niet alleen aandacht worden besteed aan de juridische kaders, maar ook aan de wijze van bejegening van sekswerkers, hetgeen de gemeente essentieel acht in de aanpak van stigmatisering en het voorkomen van misstanden. Daarnaast wordt hier nu al deels invulling aan gegeven bij werkbezoeken van politiestudenten aan de gemeente Hilversum. Tijdens deze bezoeken is er structureel aandacht voor het thema sekswerk en de manier waarop hierop toezicht wordt gehouden.

---

[6] NOS. (2023, 24 mei). Dient Hilversums beleid voor sekswerkers als landelijk voorbeeld? https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2476292-dient-hilversums-beleid-voor-sekswerkers-als-landelijk-voorbeeld

[7] VNGemeenten. (2024, 20 juni). Webinar Sekswerkbeleid bij gemeenten - 18 juni 2024 [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=sIoXdKaHNrY

5 Hulpverlening

5.1 Belle hulpverlening en DUUP

De gemeente Hilversum werkt samen met Belle Hulpverlening, een gespecialiseerde organisatie die zich richt op de ondersteuning van (voormalige) sekswerkers. Belle biedt informatie, hulpverlening en begeleiding bij vragen over werk, veiligheid, financiën, gezondheid, persoonlijke ontwikkeling en uitstap. De ondersteuning is vrijwillig, laagdrempelig en anoniem indien gewenst. Belle is sinds 2022 actief betrokken bij toezichtcontroles in Hilversum en vervult daarnaast een belangrijke rol in het (digitale) veldwerk, het bieden van individuele begeleiding en het faciliteren van de regionale klankbordgroep voor sekswerkers.

De samenwerking met Belle vindt plaats binnen het bredere programma DUUP. DUUP staat voor Decentrale Uitkering Uitstapprogramma's Prostitutie en is een landelijk initiatief dat wordt ondersteund door het ministerie van Justitie en Veiligheid en gecoördineerd door CoMensha. Het programma is in 2025 opnieuw aanbesteed voor een periode van vier jaar. De aanbesteding is uitgevoerd door de gemeente Utrecht, in samenwerking met de regio's Amersfoort en Gooi en Vechtstreek. De gemeente Hilversum was als centrumgemeente actief betrokken bij dit proces. In de regio Gooi en Vechtstreek is de uitvoering belegd bij Belle, dat hiervoor samenwerkt met gemeenten en ketenpartners.

Het doel van DUUP+ is het verbeteren van de hulpverlening aan sekswerkers, het vergroten van hun weerbaarheid en het bieden van realistische uitstapmogelijkheden. Onderdeel hiervan is de inzet van een vaste contact- of vertrouwenspersoon, outreachend veldwerk en maatwerktrajecten die aansluiten bij de persoonlijke situatie van de sekswerker[8]. Onder outreachend veldwerk wordt verstaan dat hulpverleners actief contact leggen met sekswerkers, zowel fysiek als digitaal. Door deze proactieve benadering komen ook sekswerkers in beeld die anders buiten het bereik van de reguliere hulpverlening zouden blijven. In de periode 2024–2025 is binnen DUUP extra aandacht besteed aan jongeren onder de 23 jaar die in de seksbranche actief zijn of risico lopen daarin terecht te komen. Belle heeft hiervoor outreachend werk verricht en maatwerktrajecten ontwikkeld die specifiek op deze doelgroep zijn afgestemd. Dit heeft geleid tot een toename van het aantal jongeren dat ondersteuning ontvangt en, waar gewenst, begeleiding richting school, werk of uitstap.

De ervaringen van het afgelopen jaar laten zien dat de combinatie van laagdrempelig contact, vertrouwen opbouwen en maatwerk effectief is. Sekswerkers geven aan Belle goed te weten te vinden en waarderen de persoonlijke benadering. Voor gemeenten betekent dit dat er een stevige basis ligt om ook de komende jaren in te zetten op structurele hulpverlening, waarbij aandacht blijft voor destigmatisering en duurzame uitstapmogelijkheden.

Resultaten in Hilversum

De samenwerking met Belle heeft in Hilversum geleid tot een relatief groot bereik onder sekswerkers. In 2022 sprak Belle tijdens toezichtcontroles met 15 sekswerkers in Hilversum. Dit is een aanzienlijk aantal in verhouding tot omliggende gemeenten. In Bussum ging het ter vergelijking om slechts 2 contacten via toezicht [9].

De betrokkenheid van Belle tijdens toezichtmomenten zorgt ervoor dat sekswerkers op een veilige en toegankelijke manier in contact komen met hulpverlening. Toezichthouders en Belle stemmen hierbij hun rollen op elkaar af: waar de gemeente toeziet op naleving van de APV, kan Belle direct

[8] Belle Hulpverlening. (2023, februari 28). Eerste resultaten DUUP+ activiteiten 2023 [Factsheet]. Belle Hulpverlening.
[9] Belle Hulpverlening. (2022). *DUUP verslag 2022* [Jaarverslag]. Belle Hulpverlening.

ondersteuning bieden vanuit vertrouwen en zonder verplichtend kader. Contactmomenten leiden regelmatig tot vervolggesprekken en begeleidingstrajecten.

Hilversum is, naast Utrecht, de gemeente met de meeste actieve trajecten binnen het DUUP-programma. Uit de jaarverantwoording blijkt dat van de 73 actieve hulpverleningstrajecten in de regio in 2022, er 25 zijn gestart in Hilversum. Deze relatief hoge instroom is direct te herleiden tot de actieve samenwerking tussen de gemeente en Belle tijdens toezichtcontroles. Waar andere gemeenten in de regio vooral reactief werken, voert Hilversum ook proactief controles uit waarbij Belle standaard wordt betrokken. Wanneer Belle niet in de gelegenheid is om mee te gaan, wijzen toezichthouders sekswerkers actief op Belle en geven zij, met toestemming van de sekswerker, de contactgegevens door zodat alsnog opvolging kan plaatsvinden. Deze structurele en laagdrempelige aanpak verklaart waarom Hilversum bovengemiddeld bijdraagt aan het regionale bereik van het DUUP-programma.

Klankbordgroep
Om de stem van sekswerkers actief te betrekken bij het beleid, is er binnen de regio Gooi en Vechtstreek een klankbordgroep voor sekswerkers ingericht. Deze wordt gefaciliteerd door Belle en komt maandelijks bijeen. De groep bestaat doorgaans uit twee tot vier sekswerkers, vaak ondersteund door een ervaringsdeskundige. De klankbordgroep fungeert als veilige ruimte waarin sekswerkers ervaringen kunnen delen, signalen kunnen afgeven en feedback kunnen geven op beleid of handhaving.

Onderwerpen die regelmatig worden besproken zijn onder andere: sociale veiligheid, het stigma op sekswerk, ervaringen met toezicht, huisvestingsproblematiek, en de toegankelijkheid van zorg.

Vertrouwenspersoon
Naar aanleiding van signalen uit het veld en de klankbordgroep is in 2024 binnen het DUUP-programma een vertrouwenspersoon aangesteld voor de regio Utrecht, Amersfoort en Gooi en Vechtstreek. Deze functie is bedoeld voor sekswerkers, maar ook voor naasten zoals familie, vrienden en professionals die behoefte hebben aan een veilig en vertrouwelijk aanspreekpunt, maar niet direct formele hulpverlening willen inschakelen. Sekswerkers zoeken hierbij vaak ondersteuning op praktische en emotionele vlakken, zoals het bespreken van persoonlijke problemen, het verkennen van hun rechten, advies over financiële en administratieve zaken of het vinden van passende hulpverlening. Met name sekswerkers die online werken of buiten de reguliere netwerken vallen, weten via deze route soms alsnog de weg naar ondersteuning te vinden. In Hilversum is inmiddels de eerste casus succesvol opgepakt via deze vertrouwenspersoon, waarmee DUUP een belangrijke aanvulling vormt op het bestaande hulpaanbod.

De aanstelling van deze vertrouwenspersoon sluit direct aan bij de uitvoering van motie M23/40, die de gemeenteraad aannam bij de vaststelling van het sekswerkbeleid op 8 maart 2023. In deze motie werd het college verzocht te onderzoeken of en hoe een vertrouwenspersoon kan bijdragen aan het signaleren van mensenhandel en het borgen van de diversiteit van sekswerkers, en of er voldoende preventieve maatregelen zijn ter voorkoming van misstanden in de seksbranche. Uit dit onderzoek bleek dat een vertrouwenspersoon inderdaad van meerwaarde is, met name vanwege de anonimiteit en laagdrempeligheid die deze functie biedt. Sekswerkers maar ook voor naasten zoals familie, vrienden en professionals kunnen hierdoor signalen doorgeven zonder dat dit direct leidt tot een hulpverleningstraject of registratie. Dit maakt het ook mogelijk dat zorg- en hulpverleningsinstanties, waar sekswerkers doorgaans meer vertrouwen in hebben dan in de politie, sneller signalen van mogelijke misstanden ontvangen en opvolgen.

Met de instelling van een vertrouwenspersoon vanuit de DUUP-middelen vanaf 2025 wordt uitvoering gegeven aan de motie. Hiermee is motie M23/40 afgedaan.

5.2 Samenwerking

De gemeente werkt nauw samen met verschillende ketenpartners, waaronder Belle Hulpverlening, GGD en de politie. Er vindt regelmatig overleg plaats en signalen over (mogelijk) kwetsbare sekswerkers worden gedeeld. Belle sluit aan bij toezichtcontroles, zodat sekswerkers direct toegang hebben tot hulpverlening. Wanneer dit niet mogelijk was, verwezen toezichthouders sekswerkers naar Belle via flyers of door, na toestemming, contactgegevens te delen.

In 2023 sloot Belle Hulpverlening in totaal vier keer aan bij toezichtcontroles van de gemeente Hilversum. Deze controles leidden tot de volgende uitkomsten:

- Eén begeleidingstraject naar aanleiding van de controle, met vragen over huisvesting, financiën en werk;
- Eén begeleidingstraject naar aanleiding van een controle waarbij Belle niet aanwezig was, maar waarbij later alsnog contact tot stand kwam (met vragen over de controle en de rechten van de sekswerker);
- Drie sekswerkers waarmee contact is geweest naar aanleiding van de controle, maar waarbij geen traject tot stand is gekomen;
- Eén avond waarbij geen sekswerkers zijn gesproken, doordat de controles niet zijn gelukt.

In 2024 sloot Belle Hulpverlening vijf keer aan bij toezichtcontroles van de gemeente. Deze leidden tot de volgende resultaten:

- Eén begeleidingstraject naar aanleiding van de controle, waarbij vragen speelden over veiligheid en mogelijke aangifte;
- Eén sekswerker waarmee contact is gelegd na de controle, maar waarbij het contact uiteindelijk is gestagneerd;
- Twee sekswerkers die tijdens de controle zijn gesproken, maar van wie geen contactgegevens zijn verkregen en waarmee nadien geen contact meer tot stand is gekomen;
- Eén avond waarbij geen sekswerkers zijn gesproken, doordat de controles niet zijn gelukt.

GGD soa-poli

Vanuit het veld en de klankbordgroep kwam in 2023 het signaal dat er behoefte is aan uitbreiding van de capaciteit van de Soa-poli. De huidige capaciteit voldeed namelijk niet aan de vraag. De Soa-poli richt zich primair op seksuele gezondheid, maar vormt daarnaast ook een belangrijke ingang voor het eerste contact met sekswerkers.

In september 2023 is hierover een afspraak gemaakt met de GGD. Daarbij is afgesproken dat de GGD de mogelijkheden voor uitbreiding zou onderzoeken en vervolgens een voorstel zou uitwerken om dit aan de regiogemeenten voor te leggen. Omdat de Soa-poli een bredere doelgroep bedient dan alleen sekswerkers, is dit dossier overgedragen aan het Sociaal Domein, dat sindsdien als contactpersoon voor de GGD fungeert.

Dit traject is tot op heden niet opgepakt. De gemeente heeft nog geen voorstel van de GGD ontvangen en er heeft geen vervolg plaatsgevonden. Door andere prioriteiten bij de soa-poli en de beperkte capaciteit van het team is dit nog niet gelukt. De wens tot uitbreiding van de soa-zorg is daarmee nog niet gerealiseerd. Dit wordt als aandachtspunt meegenomen en verder uitgewerkt bij de verbeterpunten.

6 Mensenhandel beleid

De aansluiting van het Hilversumse sekswerkbeleid op het regionale en landelijke beleid rondom mensenhandel is in het afgelopen jaar versterkt. Het Uitvoeringsplan Mensenhandel 2023-2024 Hilversum benoemt seksuele uitbuiting als een belangrijke vorm van mensenhandel waarop de gemeente inzet, met nadruk op preventie, signalering en samenwerking. Deze focus sluit direct aan bij de werkwijze van het Hilversumse sekswerkteam, waar tijdens toezichtcontroles structureel aandacht is voor signalen van mensenhandel en waar bij vermoedens direct contact wordt gelegd met partners zoals politie, CoMensha, de zorgcoördinator mensenhandel en hulpverleningsorganisaties als Belle.

6.1 Samenwerking politie: team mensenhandel

De afgelopen jaren heeft de gemeente Hilversum op verschillende momenten samengewerkt met het team Mensenhandel van de politie in het kader van toezicht en signalering binnen de seksbranche. In 2022 was het team betrokken bij een toezichtcontrole bij een vergunde seksinrichting en vond er afstemming plaats over casussen. Deze samenwerking verliep destijds niet altijd soepel. Er was sprake van beperkte bekendheid met elkaars rollen, expertise en verantwoordelijkheden, waardoor signalen niet altijd goed werden opgepakt en de opvolging soms moeizaam verliep.

Op 30 januari 2025 namen twee leden van het sekswerkteam deel aan een actiedag in Hilversum van het team Mensenhandel van de politie. Sindsdien is het onderlinge contact merkbaar verbeterd en worden signalen sneller en laagdrempeliger besproken of doorgezet. Deze directe lijnen dragen bij aan een effectievere opvolging van vermoedens van mensenhandel. Daarvoor verliep de samenwerking minder soepel. Er was sprake van beperkte bekendheid met elkaars expertise en rollen, waardoor signalen niet altijd goed werden opgepakt. Inmiddels is duidelijk geworden dat persoonlijk contact en het elkaar kennen essentieel zijn om effectief samen te werken. Het vasthouden van dit fysieke contact wordt daarom als belangrijk aandachtspunt gezien.

Daarnaast is het contact met de intelligence-afdeling van het team Mensenhandel, die verantwoordelijk is voor de informatievoorziening, versterkt. Er vindt nu wederkerige informatie-uitwisseling plaats tussen de gemeente en de politie over relevante casussen.

Verder zijn er in samenwerking met het team Mensenhandel, het regionaal informatie- en expertisecentrum (hierna RIEC) en de officier van justitie met taakaccent mensenhandel werkafspraken gemaakt over hoe te handelen bij het aantreffen van signalen van mensensmokkel tijdens gemeentelijke controles. Leden van het sekswerkteam weten hierdoor beter welke stappen zij moeten zetten en welke partners zij op welk moment moeten inschakelen.

Conclusie

Het sekswerkbeleid van de gemeente Hilversum, vastgesteld in maart 2023, had als doel om sekswerk zorgvuldig te reguleren, de positie van sekswerkers te versterken, misstanden tegen te gaan en het woon- en leefklimaat te beschermen. Twee jaar later kan worden geconcludeerd dat er op alle speerpunten belangrijke resultaten zijn bereikt, terwijl er ook kansen liggen om het beleid verder te verbeteren en te verdiepen.

Speerpunt 1: Zorgvuldige regulering van sekswerk

Met het nieuwe beleid is een stevig juridisch kader neergezet waarin sekswerk aan huis onder voorwaarden is toegestaan en exploitatievergunningen zorgvuldig worden gereguleerd. Dat heeft bijgedragen aan meer helderheid voor zowel sekswerkers als exploitanten. Tegelijkertijd is in de uitvoering gebleken dat de handhavingsmatrix op onderdelen niet altijd aansluit bij de wettelijke kaders (APV). Dit biedt een kans om het beleid juridisch verder te verfijnen en zo nog beter aan te sluiten op de praktijk.

Speerpunt 2: Versterken van de positie van sekswerkers

Door thuiswerk te normaliseren, laagdrempelige informatie te bieden en in toezicht nadrukkelijk aandacht te hebben voor respectvolle bejegening, is de positie van sekswerkers versterkt. Dit komt op verschillende manieren tot uiting. Zo heeft de gemeente een aparte webpagina en een centraal e-mailadres ingericht waar sekswerkers, exploitanten en inwoners terecht kunnen met vragen. Hierdoor is er altijd duidelijke en actuele informatie beschikbaar, wat bijdraagt aan transparantie en toegankelijkheid. Daarnaast participeren sekswerkers structureel in een regionale klankbordgroep, waardoor zij hun signalen en ervaringen rechtstreeks kunnen delen en zo invloed uitoefenen op beleid en uitvoering.

Ook de samenwerking met Belle en het DUUP-programma heeft een belangrijke rol gespeeld. Met de instelling van een vertrouwenspersoon voor de regio is de toegankelijkheid van hulpverlening verder vergroot en is er extra steun gekomen voor kwetsbare groepen die anders buiten beeld zouden blijven. Tijdens toezichtcontroles is er bovendien structureel aandacht voor een respectvolle omgang met sekswerkers. Toezichthouders verspreiden informatiefolders in verschillende talen en verwijzen actief door naar hulpinstanties, waardoor sekswerkers beter de weg weten te vinden naar ondersteuning.

Ten slotte wordt er actief gewerkt aan destigmatisering. Via zorgvuldige communicatie en door deelname aan landelijke en internationale kennisdeling draagt de gemeente bij aan het tegengaan van vooroordelen rondom sekswerk. Al deze maatregelen samen versterken de normalisering en professionalisering van sekswerk als legaal beroep en vergroten de weerbaarheid en positie van sekswerkers in Hilversum.

Speerpunt 3: Tegengaan van misstanden en geweld in de seksbranche

De samenwerking met politie, RIEC, CoMensha en zorgcoördinatoren is de afgelopen periode zichtbaar versterkt. Signalen van mensenhandel en uitbuiting worden sneller en beter opgepakt, en werkafspraken zorgen voor meer duidelijkheid in de aanpak. Hierdoor is ook de informatiepositie van de gemeente en politie merkbaar verbeterd: relevante signalen en casussen worden structureler gedeeld, waardoor toezicht en handhaving beter onderbouwd kunnen worden uitgevoerd. Daarmee is een belangrijke stap gezet in preventie en signalering. Voor de komende periode ligt de uitdaging in het bestendigen van deze samenwerking, het structureel in beeld brengen van moeilijk bereikbare groepen zoals migranten en online sekswerkers, en het verder verbreden van kennis en expertise bij ketenpartners.

Speerpunt 4: Beschermen van het woon- en leefklimaat

Het beleid heeft eraan bijgedragen dat sekswerk vanuit woningen beter gereguleerd en daarmee inzichtelijker en duidelijker is geworden voor de gemeente en ketenpartners. Sekswerkers weten beter aan welke regels zij zich moeten houden en voor de gemeente is het eenvoudiger om toezicht te houden op deze activiteiten. Dit heeft niet geleid tot een toename van overlast. Meldingen blijken vaak te berusten op onbekendheid, wat onderstreept dat goede communicatie en uitleg cruciaal zijn. Handhaving richt zich bewust alleen op exploitanten en niet op sekswerkers zelf, waardoor de relatie met sekswerkers laagdrempelig en open blijft.

In de evaluatie zijn verschillende verbeterpunten naar voren gekomen die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het Hilversumse sekswerkbeleid. In dit hoofdstuk worden deze punten toegelicht, inclusief voorstellen voor oplossingen en vervolgstappen. Het doel is om het beleid beter toepasbaar, duidelijker en toekomstbestendig te maken, met blijvende aandacht voor zorgvuldigheid, proportionaliteit en samenwerking.

Verbeterpunten

In de evaluatie zijn verschillende verbeterpunten naar voren gekomen die van belang zijn voor de doorontwikkeling en uitvoering van het Hilversumse sekswerkbeleid. In dit hoofdstuk worden deze verbeterpunten toegelicht, inclusief voorstellen voor mogelijke oplossingen of vervolgstappen. Het doel hiervan is om het beleid beter uitvoerbaar, duidelijker en toekomstbestendig te maken, waarbij de nadruk blijft liggen op zorgvuldigheid, proportionaliteit en samenwerking.

Actualisatie van de APV

Tijdens de uitvoering en de evaluatie zijn meerdere omissies en onduidelijkheden geconstateerd in de huidige formulering van de APV. De APV moet worden herzien om deze fouten te corrigeren en de regelgeving beter in lijn te brengen met de praktijk. Daarnaast is het wenselijk om de handhavingsbepalingen te wijzigen, zodat het college meer beoordelingsruimte krijgt bij overtredingen. In de huidige situatie schrijft de APV voor dat de vergunning verplicht moet worden ingetrokken bij bepaalde overtredingen, zoals het overtreden van het sluitingsuur, het niet naleven van de leeftijdsgrens of het ontbreken van een beheerder. In de praktijk blijkt echter dat intrekking bij een eerste en/of relatief klein overtreding juridisch vaak geen standhoudt, gelet op de proportionaliteit0. Door in plaats daarvan een ‘moet’-bepaling een ‘kan-bepaling’ op te nemen, krijgt het college de mogelijkheid om per situatie een passende maatregel te treffen, bijvoorbeeld een waarschuwing of een LOD. Dit voorkomt disproportionele besluiten en zorgt voor een beter uitvoerbaar en rechtmatig handhavingsstelsel.

Handhaving

Tijdens de evaluatie is gebleken dat de huidige handhavingsmatrix op meerdere punten aanpassing behoeft. De handhavingsmatrix biedt houvast, maar is te strak opgezet en houdt te weinig rekening met maatwerk. Op basis van juridisch advies wordt voorgesteld om de handhavingsmatrix te herzien en te vervangen door duidelijke uitgangspunten voor handhaving, vergelijkbaar met oriëntatiepunten in het strafrecht. Deze wijziging geeft de gemeente meer ruimte om maatwerk toe te passen en voorkomt dat het beleid te strak wordt toegepast.

In het vernieuwde beleid kan worden toegelicht welke factoren worden meegewogen bij het opleggen van sancties, zoals de aard en ernst van de overtreding, de mate van opzet, eventuele recidive en de medewerking van de exploitant of sekswerker. Zwaardere overtredingen, zoals strafbare feiten of risico’s voor de openbare orde en veiligheid, wegen daarbij zwaarder dan bijvoorbeeld lichte administratieve tekortkomingen. Door met deze uitgangspunten te werken, blijft het mogelijk om in iedere casus een zorgvuldige en proportionele afweging te maken.

Daarnaast verdient de formulering van categorie 1 in het huidige beleid aandacht. Deze categorie heeft betrekking op situaties waarin sprake is van (vermoedens van) strafbare feiten. In de praktijk blijkt onvoldoende wanneer deze categorie van toepassing is en hoe deze zich verhoudt tot andere handhavingscategorieën. Aanbevolen wordt om deze bepaling te herformuleren, zodat duidelijk is dat de categorie geldt bij aannemelijke signalen van strafbare feiten en niet uitsluitend bij vastgestelde overtredingen. Dit voorkomt misverstanden.

Tot slot is het wenselijk om de handhaving van vergunde en onvergunde situaties meer met elkaar in balans te brengen. Op dit moment kan het verschil in sancties onbedoeld het werken met vergunning minder aantrekkelijk dan het werken zonder vergunning. De sancties voor het werken zonder vergunning zijn in sommige gevallen namelijk minder strang dan in vergunde situaties. Door het sanctiestelsel evenwichtiger vorm te geven bijvoorbeeld door onvergunde exploitatie zwaarder te

bestraffen, maar ook bij vergunde exploitanten per casus te blijven beoordelen wordt een eerlijker systeem gecreëerd dat naleving stimuleert.

Vergunningsaanvragen

Op dit moment ontbreekt een gestandaardiseerde procedure voor het indienen en behandelen van exploitatievergunningen. Dit kan leiden tot onduidelijkheid bij initiatiefnemers en inefficiëntie binnen de gemeente. Het is daarom wenselijk een duidelijk en toegankelijk aanvraagproces te ontwikkelen en te publiceren, waarin stap voor stap wordt uitgelegd welke documenten nodig zijn, binnen welke termijnen de aanvraag wordt behandeld en welke criteria gelden voor de beoordeling. Deze informatie wordt opgenomen op de gemeentelijke website (www.hilversum.nl/sekswerk) zodat zowel exploitanten als sekswerkers weten waar zij aan toe zijn. Op de website staat nu al gedeeltelijk informatie over de benodigde stappen, maar het zou wenselijk zijn als aanvragen ook rechtstreeks via deze weg kunnen worden ingediend.

Frequentie van toezichtcontroles

De richtlijn schrijft twee tot vier controles per jaar voor vergunde seksinrichtingen voor, maar in de praktijk wordt deze frequentie niet altijd gehaald. Om te waarborgen dat alle vergunninghouders met voldoende regelmaat worden gecontroleerd, kan jaarlijks een toezichtplanning worden opgesteld waarin de controles worden ingepland en gemonitord. Dit biedt houvast voor toezichthouders en maakt het eenvoudiger om achteraf te evalueren of de toezichtfrequentie is gehaald.

Kennisdeling met ketenpartners

De kennis over sekswerk en de lokale regelgeving bij sommige ketenpartners, met name binnen het basisteam van de politie, blijkt in de praktijk soms beperkt. Om dit te verbeteren, wordt voorgesteld dat toezichthouders aansluiten bij de briefings van het politieteam om daar toelichting te geven op het lokale beleid, de relevante regelgeving en de gewenste bejegening van sekswerkers.

Uitbreiding soa poli

Hoewel in 2023 afspraken zijn gemaakt met de GGD over uitbreiding van de soa-zorg, is dit traject nog niet opgepakt, mede door de werkdruk en beperkte capaciteit. Gezien de signalen van sekswerkers en Belle Hulpverlening over de behoefte aan laagdrempelige zorg, is het wenselijk dat Hilversum dit onderwerp opnieuw regionaal agendeert. In samenwerking tussen het Sociaal Domein van de gemeente Hilversum en de GGD wordt in 2026 onderzocht welke uitvoeringsvorm haalbaar is.

Actiedagen en kennisontwikkeling mensenhandel

De gezamenlijke actiedag van 30 januari 2025 met team mensenhandel van de politie heeft bewezen dat fysieke samenwerking met partners zoals de politie, het RIEC en Belle Hulpverlening bijdraagt aan vertrouwen, korte lijnen en een effectieve opvolging van signalen. Aanbevolen wordt om jaarlijks ten minste één gezamenlijke actiedag te organiseren of thematische controles uit te voeren met het team Mensenhandel van de politie en hulpverleningspartners.

Daarnaast is het belangrijk om te blijven investeren in kennis en training. Door gezamenlijke trainingen en casusbesprekingen te organiseren, kunnen signalen van mensenhandel en mensensmokkel beter worden herkend en adequaat worden opgevolgd. Ook kan deze kennis worden opgenomen in het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers, zodat expertise structureel wordt geborgd binnen het team.

Conclusie

De genoemde verbeterpunten geven richting aan hoe het Hilversumse sekswerkbeleid verder kan worden versterkt. Op die manier kan de gemeente Hilversum blijven leren van de praktijk en samen met partners zorgen voor een veilige, transparante en mensgerichte aanpak. De verbeterpunten worden meegenomen in het jaar 2026-2027, waarin wordt uitgewerkt wat er nodig is om deze doelen te bereiken.

In het huidige beleid is opgenomen dat het sekswerkbeleid jaarlijks wordt geëvalueerd. Na deze evaluatie wordt dit aangepast naar een evaluatiefrequentie van eens per twee jaar.

Literatuurlijst

Belle Hulpverlening. (2022). *DUUP verslag 2022* [Jaarverslag]. Belle Hulpverlening.

Belle Hulpverlening. (2023, 28 februari). *Eerste resultaten DUUP+ activiteiten 2023* [Factsheet]. Belle Hulpverlening.

Klein, C. (2023, 24 november). *Zakelijke rekening voor sekswerkers mogelijk: "Eindelijk behandeld als ondernemers"*. NOS. https://nos.nl/artikel/2499054-zakelijke-rekening-voor-sekswerkers-mogelijk-eindelijk-behandeld-als-ondernemers

Koole, M. (2023, 28 augustus). *Blog: Ga de dialoog aan over sekswerk vanuit huis*. Het CCV. https://hetccv.nl/blog-ga-de-dialoog-aan-over-sekswerk-vanuit-huis/

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024, 14 november). *Celstraffen geëist tegen tweetal voor op grote schaal prostitueren kwetsbare Chinese vrouwen* [Nieuwsbericht]. Openbaar Ministerie. https://www.om.nl/actueel/nieuws/2024/11/14/celstraffen-geeist-tegen-tweetal-voor-op-grote-schaal-prostitueren-kwetsbare-chinese-vrouwen

NOS. (2023, 24 mei). *Dient Hilversums beleid voor sekswerkers als landelijk voorbeeld?* https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2476292-dient-hilversums-beleid-voor-sekswerkers-als-landelijk-voorbeeld

Raad van State. (2020). *Advies W16.20.0238/II over wetsvoorstel regulering sekswerk*. https://www.raadvanstate.nl/@121782/w16-20-0238-ii/

VNGemeenten. (2024, 20 juni). *Webinar Sekswerkbeleid bij gemeenten – 18 juni 2024* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=sIoXdKaHNrY

Wennekes, L. (2023, 30 januari). *Wetsvoorstel maakt verwerken gegevens sekswerkers mogelijk*. Gemeente.nu. https://www.gemeente.nu/veiligheid/handhaving/wetsvoorstel-maakt-verwerken-gegevens-sekswerkers-mogelijk

Bijlage

Bijlage 1: flyer




2
Gesprek
Eerst willen we weten hoe het met jou gaat. Daarna stellen we je een aantal vragen voor ons onderzoek. Als ons onderzoek is afgelopen, neemt welzijnsorganisatie Belle fysiek of telefonisch contact met je op als je daar behoefte aan hebt.
Belle zet zich in voor het welzijn van alle sekswerkers in de regio Gooi- en Vechtstreek
Moment van controle
2
3
3
Wat gaat er nu gebeuren?
In de meeste gevallen gebeurt er voor jou niets. Heb je zelf vragen? Dan mag je altijd bellen in het Engels of Nederlands. Appen en mailen mag altijd in je eigen taal.
Over de controle: handhaving@hilversum.nl
Nazorg via Belle: 06 53 71 18 79
Hilversum Mediastad