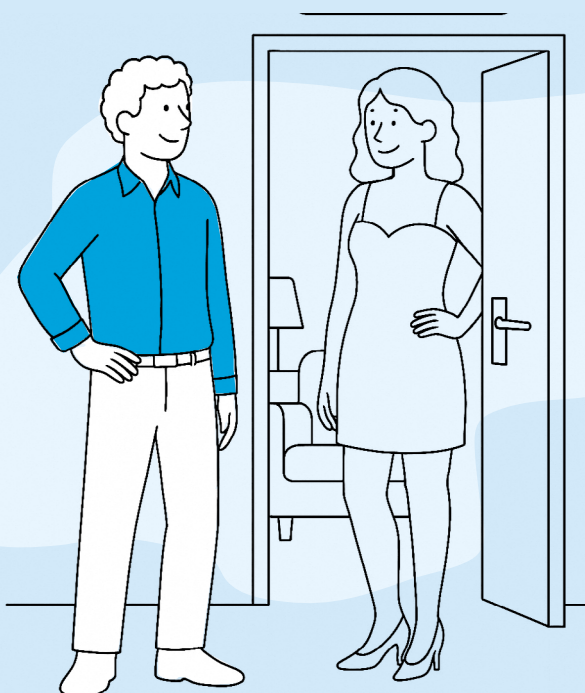
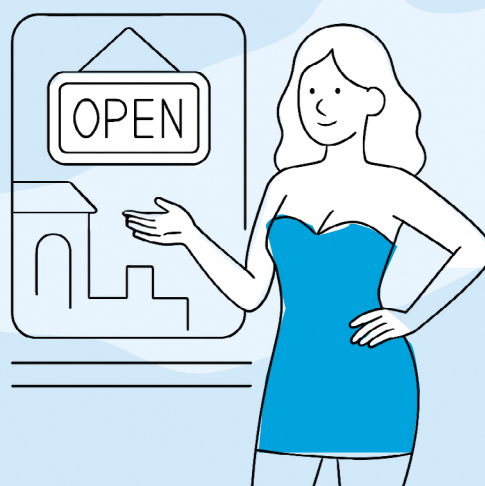
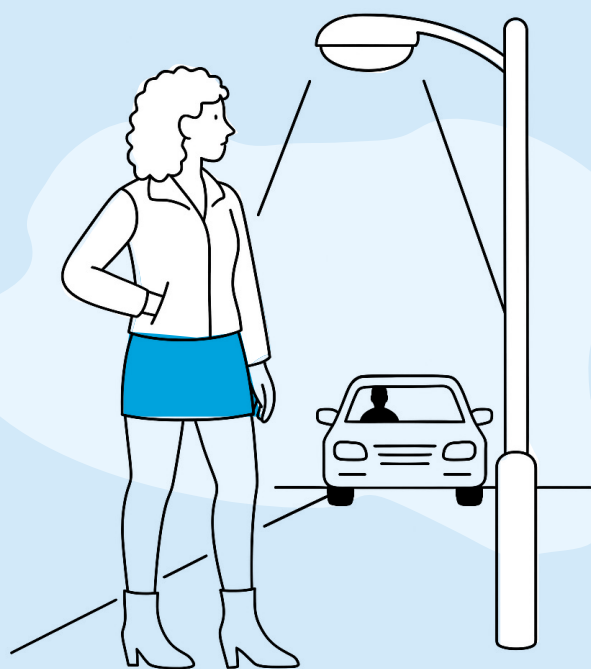
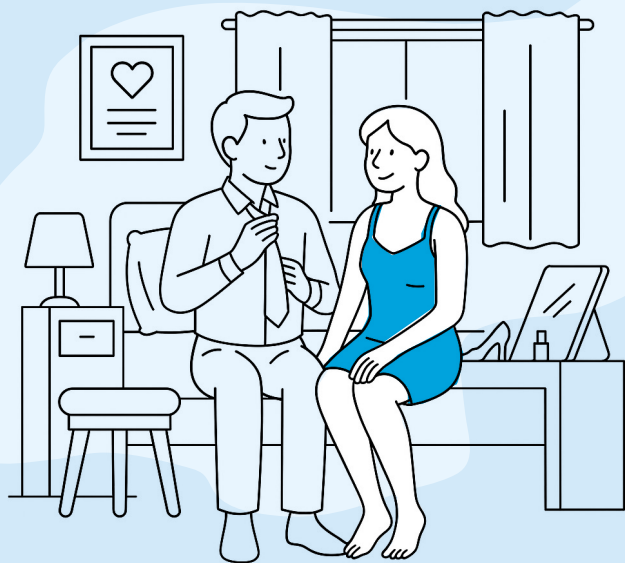


Handreiking sekswerkbeleid



Handreiking sekswerkbeleid

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	4
Praktische handvatten	5
Achtergrond sekswerkbeleid	6
Waarom sekswerkbeleid?	6
Vergunde versus onvergunde seksbedrijven	6
Ook sekswerkbeleid bij afwezigheid van vergunde seksbedrijven	7
Landelijke regelgeving	10
Interpretatie en reikwijdte lokaal sekswerkbeleid	10
Model-APV	10
Artikel 151a Gemeentewet	11
Artikel 149 Gemeentewet	12
Omgevingswet	12
Jurisprudentie	13
Gevolgen	14
Stappen om sekswerkbeleid te ontwikkelen of te herzien	15
1. Proces	15
2. Analyse	17
3. Beleid	20
4. Toezicht en handhaving	33
Bijlage 1: Thuissekswerk en gemeentelijke regels	40
Aanleiding en doel	40
Vraagstelling	40
1. Artikel 151a Gemeentewet	41
2. Artikel 149 Gemeentewet	42
3. Omgevingswet	44
4. Jurisprudentie	45
5. Conclusie	46
Bijlage 2: Hoofdpunten voor beleidsvorming	47

Inleiding

Sekswerk is legaal in Nederland. Sinds het bordeelverbod in 2000 is opgeheven, zijn gemeenten verantwoordelijk voor het vormgeven van lokaal sekswerkbeleid. Deze handreiking is bedoeld om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen, aanpassen en implementeren van dit beleid.

Het is belangrijk om sekswerkbeleid regelmatig te bekijken en aan te passen. Sinds de vorige versie van deze handreiking uit 2018 is er veel veranderd. Drie belangrijke ontwikkelingen hebben daarbij een rol gespeeld:

1. Minder vergunningen uitgegeven

Er zijn steeds minder vergunningen uitgegeven voor seksbedrijven. Uit [onderzoek van bureau Regioplan](#) in opdracht van WODC (De Nederlandse seksbranche) blijkt dat er in 2021 ongeveer 379 vergunningen¹ waren. Hierbij is een belangrijke kanttekening dat een aantal grotere gemeenten niet meegenomen zijn in het onderzoek. Ter vergelijking: vóór de opheffing van het bordeelverbod waren er ruim 1000 seksbedrijven met een vergunning, wat wijst op een sterke daling. Een eenduidige oorzaak is lastig om aan te geven. Hoewel er geen meer recente cijfers beschikbaar zijn, is het aannemelijk dat de daling verder heeft doorgezet.

2. Minder vergunningen aangevraagd

Ondernemers in de seksbranche vragen minder snel een vergunning aan door de vereisten die gelden voor schaarse vergunningen. Op basis van Europese regelgeving moeten vergunningen waar in gemeenten een maximum aantal wordt vergeven na enkele jaren opengesteld worden voor andere aanvragers. Ondernemers krijgen dus slechts tijdelijk een vergunning, zonder garantie op verlenging. Dat weerhoudt vooral startende ondernemers om te investeren in een zaak waarvan de toekomstbestendigheid onzeker is.

3. Sekswerkers werken vaker zelfstandig

Door de opkomst van het internet (denk aan platforms als Kinky, Sexjobs en digitale vormen van sekswerk zoals OnlyFans) werken sekswerkers steeds vaker zelfstandig. Ook de covid-pandemie heeft deze ontwikkeling versneld. Het grote voordeel voor sekswerkers is dat ze hun inkomsten niet hoeven te delen met tussenpersonen, zoals escortbureaus of exploitanten van seksbedrijven. Dit economische voordeel sluit aan bij de wens van sekswerkers om zelf te bepalen hoe ze hun werk uitvoeren. Ze willen zelf bepalen welke seksuele diensten ze aanbieden, tegen welke prijs, op welke werktijden en met welke klanten. Ondanks de [opting-in regeling](#) die vrijwel alle seksbedrijven toepassen en het bijbehorende voorwaardenpakket om de autonomie van de sekswerker te waarborgen, zijn het in de praktijk soms de exploitanten van seksbedrijven die daarover beslissen, in plaats van de sekswerker zelf. Omdat er geen tot weinig handhaving is op de opting-in voorwaarden, leidt dat tot spanningen tussen sekswerker en exploitant. Bovendien kunnen verschillende groepen sekswerkers niet terecht bij de meeste bestaande vergunde bordelen, zoals bijvoorbeeld transgender-, mannelijke en oudere sekswerkers.

¹ Recente informatie levert op dat hooguit 120/125 bedrijven vergund zijn, waarbij sommigen 2 vergunningen hebben zoals een club en escortbedrijf of vanwege meerdere vestigingen. Dit is wel exclusief de raambedrijven.

Ondanks bovenstaande ontwikkelingen zijn er geen signalen om aan te nemen dat de vraag naar of het aanbod van sekswerk is afgenomen. Er is weinig bewijs dat (gedeeltelijke) criminalisering ook leidt tot een afname van de vraag naar of het aanbod van betaalde seks en daarmee tot een kleinere seksbranche.² Vraag en aanbod zullen elkaar blijven vinden. Daarom is het belangrijk dat gemeenten zorgvuldig en met respect voor alle betrokkenen beleid ontwikkelen dat aansluit bij de lokale situatie.

Dat blijkt ook uit het [rapport 'Sekswork in Utrecht'](#) van de commissie Sorgdrager in opdracht van de gemeente Utrecht. De commissie constateert dat het huidige beleid in Utrecht niet aansluit op de praktijk. De regelgeving is te complex geworden en daardoor moeilijk uitvoerbaar. Er wordt gesteld dat er een 'overmatig complex web van regelgeving' is gecreëerd, dat het doel voorbijschiet. Dit maakt het voor sekswerkers lastig om binnen de regels te werken. Hierdoor komen zij vaker in het onvergunde circuit terecht. Volgens de commissie leidt de complexe regelgeving dus juist tot minder toegankelijk en minder veilig sekswerk. Hoewel het rapport alleen over Utrecht gaat, zijn de bevindingen breder herkenbaar.

Praktische handvatten

Deze handreiking biedt gemeenten daarom praktische handvatten om het sekswerkbeleid te vernieuwen of aan te passen. Samen met de model-Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) en de [Landelijke leidraad Professionaliseren toezicht op de seksbranche](#) van de VNG biedt het gemeenten de bouwstenen voor goed onderbouwd, lokaal beleid.

De handreiking is als volgt opgebouwd: Eerst komen achtergronden aan bod. Daarna volgt een overzicht van landelijke regelgeving en de ruimte die gemeenten daarbinnen hebben. Tot slot beschrijft de handreiking welke stappen gemeenten kunnen nemen om sekswerkbeleid op te stellen of te herzien, passend bij de lokale context.

REKENING HOUDEN MET GENDERDIVERSITEIT

In de handreiking wordt soms gebruik gemaakt van persoonlijke voornaamwoorden, zoals 'zijn' of 'haar'. Omdat de sekswerk-community divers is, is het belangrijk om ook rekening te houden met genderdiversiteit. Het gebruik van neutrale benamingen zoals 'die' of 'hen' draagt bij aan inclusiviteit en destigmatisering. Waar mogelijk is 'sekswerker' de meest passende, neutrale aanduiding. Houd hier bij het opstellen van lokaal beleid ook rekening mee.

² [De aard en effecten van prostitutiebeleid, Regioplan \(2022\)](#)

Achtergrond sekswerkbeleid

Waarom sekswerkbeleid?

Sekswerk vindt binnen de gemeente plaats. Vaak uit het zicht, in hotels of woningen bijvoorbeeld, maar soms ook zichtbaarder, zoals bij raamsekswerk. Hoe gaat de gemeente hiermee om? Is dat voor iedereen duidelijk? Is het huidige beleid nog passend of inmiddels verouderd? Wat gaat goed en wat kan beter? Gezien de ontwikkelingen binnen de branche is het verstandig het beleid regelmatig tegen het licht te houden. Beleid dat aansluit bij de situatie en behoeften binnen de gemeente en van sekswerkers en exploitanten draagt bij aan een veilige en gezonde sekswerkbranche.

Vergunde versus onvergunde seksbedrijven

In Nederland is sekswerk legaal, maar wel aan regels gebonden. Zo moet een seksbedrijf altijd een vergunning aanvragen. Bij toekenning is er sprake van een vergund seksbedrijf. Als een bedrijf zonder verplichte vergunning werkt, is het onvergund. In dat geval is er sprake van een bestuurlijke overtreding. In de volksmond wordt dit vaak 'illegaal' genoemd, maar die term suggereert een strafbare handeling. Dit kan leiden tot verwarring met strafbare feiten, zoals mensenhandel en sekswerk door minderjarigen. Om dit onderscheid duidelijk te houden, is het raadzaam in beleid te spreken van 'niet-vergund' of 'onvergund' in plaats van 'illegaal'. Dit voorkomt stigmatisering van sekswerk.



Ook sekswerkbeleid bij afwezigheid van vergunde seksbedrijven

Ook als er (nog) geen vergunde seksbedrijven binnen de gemeente zijn, is het verstandig om sekswerkbeleid te ontwikkelen. Er kan in de toekomst immers een aanvraag komen voor een vergunning. Zonder beleid staan gemeenten minder sterk bij toezicht en handhaving of wanneer er vragen over sekswerk binnen de gemeente gesteld worden. Er zijn dan immers geen beleidskaders waar regels uit voortkomen.

Daarnaast kan er ook zonder vergunde seksbedrijven sprake zijn van sekswerk in de gemeente. Bijvoorbeeld via onvergunde bedrijven of escortbedrijven. Escortwerk is niet-locatiegebonden en is vaak gemeente-overstijgend. Een escortbedrijf bemiddelt vanuit een kantoor (fysieke locatie), maar de sekswerkers zelf werken op andere plekken. Ook binnen gemeenten waar het bedrijf geen vestiging heeft. Daarnaast kunnen zelfstandige sekswerkers (zzp'ers) actief zijn die geen vergunning nodig hebben. Beleid biedt ook hen (h)erkenning en betere toegang tot hulp- en dienstverlening. Laat sekswerkbeleid daarom niet achterwege.

WET REGULERING SEKSWERK EN BELEIDSVORMING

Rond 2007 zijn de eerste stappen gezet om landelijke regelgeving uit te breiden met de 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche'. In afwachting hiervan zijn veel gemeenten gestopt met het actualiseren van hun sekswerkbeleid. Hierdoor is in veel gemeenten nog beleid van kracht dat stamt uit het begin van deze eeuw. Latere wetsvoorstellen en aanpassingen hebben geleid tot het huidige wetsvoorstel in voorbereiding, de 'Wet regulering sekswerk'. Het is echter niet aannemelijk dat dit wetsvoorstel op korte termijn van kracht zal worden. Omdat implementatie nog enige tijd op zich kan laten wachten, riep de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid gemeenten vanaf 2022 op om niet te wachten op de wet, maar het eigen beleid alvast te actualiseren. Momenteel is niet bekend of en wanneer het wetsvoorstel wordt behandeld in de Tweede Kamer.



Terminologie

Voor een goed en consistent sekswerkbeleid is het van belang om heldere, inclusieve en hedendaagse termen te gebruiken. Het helpt bij het bepalen welke vormen en hoeveel vergunningen binnen de gemeente wenselijk zijn. Hieronder volgt een begrippenlijst met voorgestelde definities:

Advertentie	Elke commerciële uiting in een medium, die een seksbedrijf of een sekswerker onder de aandacht van het publiek brengt.
Bedrijfsmatig	Dit is het geval wanneer een exploitant adverteert, geld verdient en een zakelijke benadering hanteert.
Beheerder	De natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksbedrijf.
Escortbedrijf	De activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot escortwerk in de vorm van bemiddeling tussen klant en sekswerker
Escortwerk	sekswerk dat plaatsvindt op een andere locatie dan het adres van het escortbedrijf of de zelfstandig werkende sekswerker.
Exploitant	De natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijk persoon, voor wiens rekening en risico een seksbedrijf wordt uitgeoefend.
Klant	Degene die gebruik maakt van de diensten van een sekswerker.
Seksbedrijf	De activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot sekswerk of tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoning van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling.
Raamsekswerkbedrijf	De activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot sekswerk, waarbij het werven van klanten gebeurt door een sekswerker die zichtbaar is vanuit een voor het publiek toegankelijke plaats.
Seksinrichting	Voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf.
Privéhuis	Seksinrichting zonder horecavergunning.
Club	Seksinrichting met horecavergunning.
Sekswerk	Het verlenen van seksuele diensten aan een ander tegen betaling.
Sekswerker	Degene die seksuele diensten verleent aan een ander tegen betaling.
Thuissekswerker	De natuurlijke persoon die bedrijfsmatig, of in omvang alsof bedrijfsmatig wordt gewerkt, seksuele handelingen verricht in de eigen woning.
Tippelen	De activiteit, bestaande uit het zich op of aan de weg of op, aan of in een andere vanaf de weg zichtbare plaats, niet zijnde een seksbedrijf waarvoor een vergunning is verleend, op te houden met het kennelijke doel een seksuele dienst aan te bieden of op of aan de weg handelingen te verrichten als dit kennelijk geschiedt in het kader van sekswerk.
Zelfstandig werkende sekswerker	Een sekswerker die niet voor een exploitant werkt.

SEKSBEDRIJF

De benaming van een seksbedrijf is momenteel nog niet eenduidig. Er worden uiteenlopende termen gebruikt, zoals prostitutiebedrijf, seksinrichting, seksbedrijf, raamprostitutiebedrijf en escort. In deze handreiking hanteren we als vertrekpunt dat daar waar met of via tussenkomst of bemoeienis van een exploitant of derde seksuele diensten worden aangeboden **voor** een ander (bijvoorbeeld peepshow/toneel) of **met** een ander (bijvoorbeeld bordeel of privéclub) er sprake is van een seksbedrijf. Hier vallen ook escortbedrijven onder.

Winkels die seksueel getinte artikelen verkopen vallen niet onder de definitie van een seksbedrijf. Zij vallen onder de detailhandel en hebben geen vergunning nodig.

SEKSWERK EN PROSTITUTIE

Heldere terminologie is belangrijk om goed te kunnen bepalen waar beleid zich op moet richten. In deze handreiking wordt daarom voornamelijk gesproken over sekswerk. Dat betekent echter niet dat het woord prostitutie niet meer gebruikt mag worden.

Naast het feit dat sekswerkers deze term zelf prefereren, zijn er twee belangrijke redenen om de term sekswerk te hanteren. Ten eerste sluit het aan bij de hedendaagse norm van inclusiviteit. De term sekswerk erkent en ondersteunt alle personen die actief zijn in de branche, zonder het werk te stigmatiseren. Ten tweede is sekswerk een breder begrip dan prostitutie. Waar prostitutie verwijst naar seks met een ander tegen betaling, hoeft dat bij sekswerk niet het geval te zijn. Denk bijvoorbeeld aan sekswerkers die via de webcam services aanbieden. Prostitutie wordt dus als onderdeel van het bredere begrip sekswerk gezien.

THUISSEKSWERK EN SEKSWERK VANUIT WONINGEN

In deze handreiking wordt regelmatig gesproken over thuiswerk. Dit is niet hetzelfde als sekswerk vanuit woningen. Met **thuiswerk** wordt de zelfstandig werkende zzp-sekswerker bedoeld die vanuit de eigen (huur- of koop)woning seksservices aanbiedt. Sekswerk **vanuit woningen** daarentegen vindt weliswaar plaats in een woning, maar hierbij is de sekswerker (of meerdere sekswerkers) niet eigenaar of huurder van de betreffende woning. Er is in dat geval sprake van een 'derde' die de woning beschikbaar stelt. In dat geval is er volgens lopende regelgeving bij gemeenten altijd sprake van een seksbedrijf waar vergunningplicht voor geldt.

Landelijke regelgeving

Interpretatie en reikwijdte lokaal sekswerkbeleid

Bij de invoering van artikel 151a Gemeentewet in 2000 hebben gemeenten de bevoegdheid gekregen om nadere regelgeving op te stellen met betrekking tot bedrijfsmatige exploitatie van sekswerk. Gedurende de jaren hebben gemeenten hier lokale regelgeving op gemaakt. Veel gemeenten hebben een voorbeeld genomen aan de model-APV van de VNG. Ondanks deze modelverordening is het niet altijd duidelijk welke bevoegdheid een gemeente heeft om nadere regels te stellen. Niet iedere gemeente is immers hetzelfde en vraagstukken met betrekking tot beleidsregels ten aanzien van sekswerk verschillen per gemeente. In dit hoofdstuk komen de mogelijkheden en beperkingen aan het stellen van nadere regels op lokaal niveau in relatie tot landelijke regelgeving aan bod.

Model-APV

Lokale regelgeving wordt ondersteund door de model-APV van de VNG. Dit model biedt gemeenten handvatten om, op basis van de door de VNG aangeleverde voorstellen, de lokale regelgeving vorm en inhoud te geven. Het model is niet bindend, maar vormt voor veel gemeenten het vertrekpunt. Aanpassing van lokaal beleid hoeft niet te wachten op landelijke regelgeving, zoals de Wet regulering sekswerk (Wrs), omdat onduidelijk is of en wanneer deze wet in werking treedt.

Verschillende interpretaties

Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 hebben gemeenten op grond van [artikel 151a van de Gemeentewet](#) de bevoegdheid gekregen om regels te stellen voor seksbedrijven binnen de gemeentegrenzen. De manier waarop dit is uitgewerkt en ingevoerd verschilt per gemeente. Tot op de dag van vandaag is er discussie over de te hanteren insteek en bijbehorende bevoegdheden. Hierdoor is een brede variatie ontstaan in interpretatie over de invulling.

Het beleid rondom sekswerk reikt namelijk verder dan alleen artikel 151a Gemeentewet. Ook [artikel 149 Gemeentewet](#) wordt toegepast in lokaal beleid. Dit artikel bepaalt dat de gemeenteraad verordeningen kan vaststellen die hij in het belang van de gemeente acht. Daarnaast biedt ook de Omgevingswet ruimte voor meerdere interpretaties in de context van sekswerk.

Hieronder worden de belangrijkste interpretaties weergegeven. Deze zijn gebaseerd op het document 'Thuissekswerk en de gemeentelijke regels'. Dit document biedt een overzicht van verschillende lokale benaderingen en relevante rechtspraak met betrekking tot thuissekswerk.

Artikel 151a Gemeentewet

Artikel 151a Gemeentewet biedt gemeenten de mogelijkheid om bij verordening eisen te stellen aan het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. In de memorie van toelichting is aangegeven dat dit beleid gericht is op *'bestrijding van overlast, maar ook [de] verbetering van de positie van de prostituee'*.³

Voor seksbedrijven waar meerdere sekswerkers actief zijn, is de toepassing van dit artikel duidelijk. Maar doordat sekswerkers steeds vaker zelfstandig vanuit een woning diensten aanbieden, is de interpretatie van artikel 151a Gemeentewet in de praktijk divers geworden.

In de praktijk komt het voor dat gemeenten regels stellen ten aanzien van sekswerkers die vanuit de eigen woning werken. Gesteld wordt namelijk dat sekswerkers zichzelf bedrijfsmatig gelegenheid kunnen geven tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, hetgeen artikel 151a van de Gemeentewet omvat. Veel gemeenten hanteren een vergunningplicht voor verschillende vormen van sekswerk. Veelal wordt thuiswerk echter verboden voor sekswerkers die vanuit de eigen woning werken, meestal doordat hiervoor geen vergunning wordt uitgegeven. Vaak wordt als reden gegeven dat toezicht achter de voordeur lastig is en gemeenten daardoor geen zicht hebben op de veiligheid en gezondheid van een sekswerker. Ook wordt gevreesd voor een aantrekkende werking op niet-vergunde seksinrichtingen wat ook woningonttrekking tot gevolg heeft.

Het verschilt per gemeente wat wordt verstaan onder 'bedrijfsmatig'. Vaak wordt onder bedrijfsmatig verstaan dat de sekswerker adverteert en dat de sekswerker al zijn/haar inkomsten genereert uit sekswerk vanuit huis. De gemeente beschouwt de woning dan als een seksinrichting en daar is op grond van artikel 151a van de Gemeentewet een vergunning voor nodig. In dat geval wordt beargumenteerd dat indien de thuissekswerker zonder vergunning werkt, dit in strijd is met de regels die zijn gesteld in de APV op grond van artikel 151a van de Gemeentewet.

Aan de andere kant zijn er enkele gemeenten die geen regels stellen ten aanzien van thuiswerkende sekswerkers. Beargumenteerd wordt dat artikel 151a van de Gemeentewet geen juridische grondslag biedt om regels te stellen ten aanzien van thuiswerkende sekswerkers, omdat dit artikel alleen toeziet op seksbedrijven en niet op individuele sekswerkers. Het begrip 'bedrijfsmatig' is in artikel 151a van de Gemeentewet direct verbonden met het element 'gelegenheid geven'. Beargumenteerd wordt dat de sekswerker niet zichzelf 'de gelegenheid kan geven tot' en dat daarom de normadressant van dit artikel degene is die iemand anders de gelegenheid geeft zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling, oftewel: de exploitant van een seksbedrijf.

Verder stellen sommige gemeenten dat er in geval van thuiswerk sprake is van *het uitoefenen van een beroep aan huis*, en niet van een seksbedrijf. In deze gemeenten wordt thuiswerk dan ook toegestaan zonder dat daarvoor een vergunning nodig is, mits een sekswerker dit werk alleen doet. Dit betekent echter niet dat er geen regels zijn voor thuiswerkende sekswerkers. Zij moeten alsnog voldoen aan regels voor alle aan huis gebonden beroepen (zie ook paragraaf 3 van de Omgevingswet).

³ [Kamerstukken II 1996/97, 25437, nr. 3, p. 7.](#)

Artikel 149 Gemeentewet

Artikel 149 Gemeentewet biedt gemeenten de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen die zij in het belang van de gemeente nodig achten. Kort gezegd mag de gemeenteraad verordeningen vaststellen die tot de 'huishouding' van de gemeente behoren, mits deze niet in strijd zijn met hogere regelgeving (zoals de Grondwet, formele wetten of Algemene Maatregelen van Bestuur). Daarnaast geldt dat deze verordeningen niet alleen betrekking mogen hebben op enkele ingezetenen van de gemeente, ze moeten een algemeen belang dienen. De toepassing van dit artikel is vooral relevant in de discussie over sekswerk vanuit huis.

De vraag of dit artikel ook een grondslag biedt om verordeningen te kunnen opstellen ten aanzien van individuele sekswerkers, hangt af van de beoordeling of dit binnen de gemeentelijke huishouding valt. Sommige gemeenten beargumenteren dat het stellen van regels ten aanzien van thuiswerkende sekswerkers binnen de gemeentelijke huishouding valt, omdat thuiswerk gevolgen kan hebben voor de openbare orde en veiligheid. Zij voeren aan dat thuissekswerk overlast kan veroorzaken of dat sekswerk louche personen zou aantrekken en in een woonwijk voor gevaar kan zorgen. Andere gemeenten stellen dat dit in strijd is met hogere regelgeving, namelijk het recht op persoonlijke levenssfeer. Thuissekswerk wordt immers niet als overlastgevend beschouwd, wanneer de sekswerker, net als andere vrije beroepen, zelfstandig enkele klanten per dag of week ontvangt.

Omgevingswet

Naast de Gemeentewet kunnen gemeenten ook op basis van de Omgevingswet regels stellen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en daarmee ook de bestemming van woningen. Elke gemeente stelt één omgevingsplan op voor het hele grondgebied, waarin regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Bijvoorbeeld voor woningen, bedrijven en andere bouwwerken.

Ook sekswerk vanuit de eigen woning valt onder de reikwijdte van het omgevingsplan. Thuissekswerk kan worden gezien als de uitoefening van een 'beroep of bedrijf aan huis', vergelijkbaar met bijvoorbeeld een kapper, pedicure of accountant aan huis.

Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat sekswerk niet anders mag worden behandeld dan andere aan huis gebonden beroepen. Als het omgevingsplan geen beroep of bedrijf aan huis toestaat, geldt dat voor alle beroepen. Het is dan dus niet nodig om thuissekswerk apart te verbieden. Als het plan deze bestemming wel toestaat, dan is thuissekswerk in principe toelaatbaar. Er mogen dan geen andere regels worden gesteld dan voor andere beroepen of bedrijven aan huis.

Als een gemeente toch een uitzondering wil maken voor thuissekswerk, dan moet dit goed gemotiveerd worden. Er moet dan objectief worden aangetoond waarom seksueel-erotische dienstverlening andere (negatieve) gevolgen voor de fysieke leefomgeving zou hebben dan andere beroepen of bedrijven aan huis.

Van daadwerkelijke impact op de fysieke leefomgeving is pas sprake wanneer het 'thuiswerk' zodanig frequent plaatsvindt dat dit leidt tot merkbare gevolgen, zoals toename van verkeer, parkeerdruk, geluidsoverlast of aantasting van de sociale veiligheid.

De VNG benoemt in haar '[Handreiking verordeningen en het omgevingsplan](#)' meer voorbeelden van mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving van prostitutie-activiteiten, in het kader van het stellen van regels over de toelaatbaarheid van die activiteiten. Mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen de verminderde bereikbaarheid, parkeerdruk, wegverkeerslawaai of geluidsoverlast van bezoekers betreffen. Sociale veiligheid kan overigens ook bepalend zijn voor (mogelijke) gevolgen op de fysieke leefomgeving. Dit soort effecten moeten dan wel objectief aantoonbaar ('meetbaar') zijn.

Jurisprudentie

Er is een aantal rechterlijke uitspraken bekend over gemeentelijke handhaving ten aanzien van sekswerk vanuit de eigen woning. In een drietal zaken uit 2007, 2010 en 2020 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat een gemeente mocht handhaven als een sekswerker vanuit de eigen woning werkt.⁴ Overwogen wordt dat:

- de gemeente in de APV heeft opgenomen dat een seksbedrijf vergunningplichtig is, en;
- de thuiswerkende sekswerker een seksinrichting exploiteerde vanuit de eigen woning, en;
- de thuiswerkende sekswerker niet in het bezit was van een vergunning voor een seksinrichting, dus;
- de thuiswerkende sekswerker overtreedt de APV, en daarom;
- oordeelt de rechter dat een bestuurlijke maatregel gegrond is.

Hieronder staan een aantal relevante overwegingen uit de uitspraken:

In een uitspraak van de Afdeling uit 2007 werd overwogen dat een thuissekswerker die zelfstandig in haar woning werkte, niet betekent dat er daarom geen sprake kan zijn van een bedrijfsmatige exploitatie:

*Dat zij thuis werkte en dat in haar woning geen andere prostituees werkzaam waren, betekent niet dat reeds daarom geen sprake kan zijn van een bedrijfsmatige exploitatie, dan wel van een exploitatie in een omvang alsof ze bedrijfsmatig was. Appellante voorzag in haar eigen levensonderhoud door in haar woning als prostituee te werken. Zij wierf daarvoor actief klanten door het plaatsen van advertenties en haar inkomsten uit die activiteiten worden via een boekhouder bij de fiscus verantwoord. Bovendien is zij mede ten behoeve van haar prostitutieactiviteiten ingeschreven in het handelsregister berustend bij de Kamer van Koophandel. Deze omstandigheden mede in aanmerking genomen, bestaat voldoende grond voor het oordeel dat appellante in haar woning een seksinrichting exploiteerde als bedoeld in de APV. Dat in sommige gemeenten geen vergunningplicht geldt voor thuiswerkende prostituees, maakt dit niet anders.*⁵

Uit een uitspraak van de Afdeling uit 2010:

*Nadat op 26 september 2007 is geconstateerd dat [appellante] een seksinrichting exploiteerde, hetgeen zij zelf heeft bevestigd, is bij de controle op 13 februari 2008 vastgesteld dat [appellante] onder dezelfde naam bereikbaar was op hetzelfde mobiele nummer als zij was ten tijde van de eerste controle en dat zij wederom seksuele handelingen tegen betaling aanbood in dezelfde woning als ten tijde van de eerste controle. Gelet hierop heeft de burgemeester aannemelijk mogen achten dat [appellante] seksuele handelingen tegen betaling verrichtte, derhalve een seksinrichting exploiteerde zonder de daartoe benodigde vergunning en dat zij die exploitatie na de eerdere waarschuwing niet heeft beëindigd.*⁶

En uit een uitspraak van de Afdeling uit 2020:

*De burgemeester heeft onder verwijzing naar de bestuurlijke rapportage verder voldoende gemotiveerd dat [appellante] gelegenheid heeft gegeven tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling. Zij heeft de advertentie op de website geplaatst of doen plaatsen. In de advertentie stond een omschrijving, waren seksuele handelingen genoemd en stonden tarieven vermeld.*⁷

⁴ Zie onder meer de uitspraken: [ECLI:NL:RVS:2010:BN6983](#), [ECLI:NL:RVS:2020:942](#) en [ECLI:NL:RVS:2007:BA1676](#).

⁵ ABRvS 28 maart 2007, nr. 200608187/1, onder 2.4 ([ECLI:NL:RVS:2007:BA1676](#)).

⁶ ABRvS 15 september 2010, nr. 201001241/1/H3, onder 2.3.1 ([ECLI:NL:RVS:2010:BN6983](#)).

⁷ ABRvS 1 april 2020, nr. 201904161/1/A3, onder 4 ([ECLI:NL:RVS:2020:942](#)).

Gevolgen

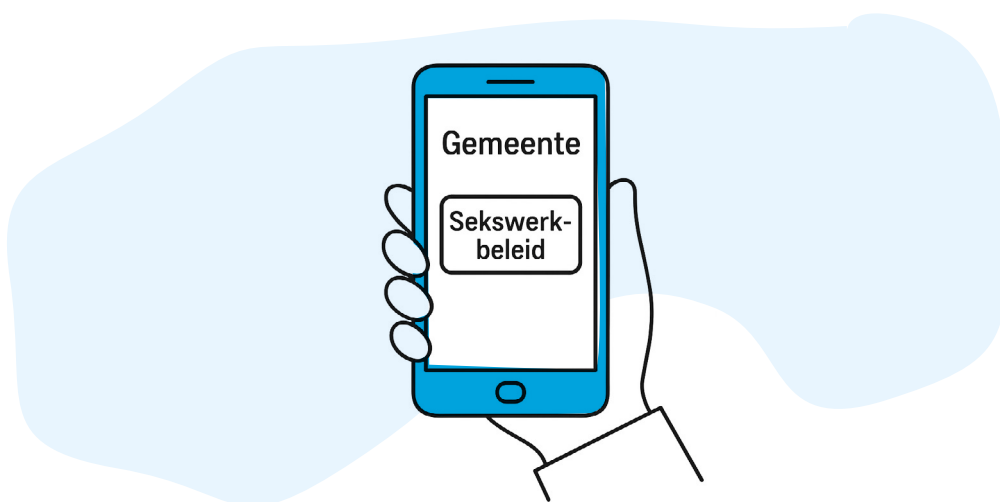
De huidige praktijk laat zien dat er geen eenduidige lijn bestaat over hoe gemeenten met thuiswerk om moeten gaan. Het gevolg is dat gemeenten aan zet zijn en daarom dus ook keuzemogelijkheden hebben. Iedere keuze die de gemeente maakt, is lokaal beleid en heeft effect op haar inwoners.

Als een gemeente kiest voor een restrictief beleid, waarbij alleen vergunde seksbedrijven toegestaan zijn en sekswerk vanuit huis wordt verboden, dan heeft dit niet alleen gevolgen voor het toezicht en de handhaving binnen de gemeente. Het is ook mogelijk dat er verplaatsingseffecten optreden: sekswerkers zoeken dan hun toevlucht tot omliggende gemeenten waar sekswerk wel wordt toegestaan. Of de sekswerkers gaan onzichtbaarder werken, waardoor ze kwetsbaarder worden voor intimidatie, chantage of dwang.

Als een gemeente kiest voor een liberaler beleid, waarbij werken vanuit de eigen woning is toegestaan, heeft dit ook gevolgen voor de lokale en regionale situatie, zoals een mogelijke toename van sekswerkers binnen de gemeentegrenzen.

Het is daarom raadzaam om bij het opstellen van beleid:

- niet alleen naar de lokale situatie te kijken, maar ook naar het beleid van omliggende gemeenten of de regio als geheel;
- duidelijkheid te bieden over of sekswerkers vanuit de eigen woning (en onder welke voorwaarden) mogen werken en of daarvoor wel of geen vergunning nodig is, om zo de rechtszekerheid op dit punt te verbeteren;
- te zorgen voor duidelijke motivering van gemaakte keuzes.



Stappen om sekswerkbeleid te ontwikkelen of te herzien

1. Proces

Algemene inrichting

De seksbranche is een complex werkveld waar gemeenten zorgvuldig mee om moeten gaan. Binnen gemeenten kunnen (politieke) partijen sterk verdeeld zijn over sekswerk. Daarnaast ligt er vaak een gevoeligheid in het contact met sekswerkers en exploitanten. Zij kunnen het gevoel hebben dat hun werk als ongepast wordt beschouwd, wat het contact met de gemeente bemoeilijkt. Toch zijn er in iedere gemeente sekswerkers en exploitanten te vinden die bereid zijn tot een open gesprek. Zorg dan wel dat dit in een veilige omgeving gebeurt, zodat sekswerkers die zich kenbaar maken geen negatieve gevolgen ondervinden door andere delen van het gemeentelijk apparaat.

REPERCUSSIES SEKSWERKERS

Sekswerkers ondervinden regelmatig negatieve gevolgen van het stigma dat op hun beroep rust. Dit kan zich uiten in institutioneel geweld, zoals het beëindigen van bankrekeningen of huurcontracten of in moeilijkheden bij het aanvragen van een uitkering na het stoppen met werken. Ook doen sekswerkers vaker negatieve ervaringen op bij het doen van aangifte na geweldsincidenten, speelt hun beroep soms een rol in voogdijzaken en ervaren zij uitsluiting op de arbeidsmarkt. Om hun bestaanszekerheid te beschermen, kiezen veel sekswerkers ervoor hun werkzaamheden niet openlijk te benoemen.

Sekswerkers betrekken

Een veelgehoorde klacht onder sekswerkers is dat er te vaak over in plaats van met hen wordt gesproken. Het betrekken van sekswerkers is essentieel voor een inclusieve en werkbare beleidsaanpak. Luister naar hun stem en ervaringen en betrek hen bij het ontwikkelen van realistisch en rechtvaardig beleid. Gemeenten kunnen dit bijvoorbeeld doen door een klankbordgroep met sekswerkers op te richten en regelmatige, laagdrempelige overlegmomenten te organiseren. Zorg hierbij altijd voor een veilige setting waarin sekswerkers hun mening durven te uiten zonder angst voor repercussies. Door sekswerkers structureel te betrekken, ontstaat niet alleen beleid dat beter is afgestemd op lokale behoeften, maar groeit ook het wederzijds vertrouwen. Hierdoor krijgen gemeenten beter zicht op wat er in de branche speelt.

Exploitanten betrekken

Ook is het belangrijk om exploitanten te betrekken. Houd er wel rekening mee dat de belangen van exploitanten en sekswerkers kunnen verschillen. De verhouding tussen een exploitant en sekswerker wordt soms als ongelijk ervaren. Sekswerkers wijzen er ook op dat zorgvuldigheid betracht moet worden in het contact met exploitanten van seksbedrijven. Hoewel veel seksbedrijven goed functioneren, komen via het 'Sekswerk meld- en adviespunt' van Soa Aids Nederland meldingen binnen over exploitanten die voorwaarden stellen die de zelfstandigheid van sekswerkers aantasten. Spreek deze groepen daarom bij voorkeur ook apart, om spanningen of terughoudendheid te voorkomen.

Dit betekent echter niet dat er voorzichtig omgegaan moet worden met het verlenen van vergunningen aan exploitanten van seksbedrijven. De meeste exploitanten streven naar een transparante en veilige branche. Met restrictief beleid gericht op seksbedrijven wordt een groot deel van de vraag naar vergunde bedrijven afgesneden, de exploitant in het nauw gedreven en de sekswerker gedwongen om in het onvergunde en minder gecontroleerde circuit te werken met alle negatieve gevolgen van dien.

Het helpt als een beleidsmedewerker langere tijd betrokken is bij het dossier, de branche goed leert kennen, dezelfde taal spreekt en een vertrouwde partner is.

Gemeentebestuur betrekken

Overweeg ook een helder (communicatie)plan om het gemeentebestuur goed te betrekken bij beleidswijzigingen. Dit helpt bij de voorbereiding op politieke besluitvorming, het managen van verwachtingen en het tijdig signaleren van mogelijke gevoeligheden.

Beleid gericht op veiligheid en welzijn

Zorg voor lokaal beleid met duidelijke regels over seksbedrijven, escortservices en aanverwante diensten. Denk hierbij aan vergunningstelsels, hygiënevoorschriften, werkomstandigheden en andere relevante kaders. Richt beleid zoveel mogelijk op het beschermen van de rechten van sekswerkers, het voorkomen van misstanden en het tegengaan van illegale, strafbare praktijken.

De veiligheid en het welzijn van sekswerkers moet daarbij altijd voorop staan. Zorg ervoor dat er mechanismen zijn om sekswerkers te beschermen tegen geweld, uitbuiting en mensenhandel. Dit kan onder andere door

- toegang tot juridische ondersteuning
- voldoende veilige werkplekken
- laagdrempelige zorg (medische, sociaal en psychologisch)
- ondersteuning van peer support-groepen en non-profitorganisaties die sekswerkers bijstaan

Regulier beroep

Tot slot is het belangrijk te beseffen dat sekswerk juridisch wordt erkend als regulier beroep. Iedere vorm van 'beperkende' maatregelen gericht op sekswerk worden door sekswerkers daarom vaak als discriminerend gezien. Vooral als het gaat om maatregelen die de uitoefening van het beroep bemoeilijken of beperken. Beleidsmaatregelen die gericht zijn op gezondheid worden daarentegen wél als legitiem beschouwd.



2. Analyse

Belang van analyse

Bij het opstellen van sekswerkbeleid is een gedegen analyse essentieel. Om effectief, proportioneel en rechtvaardig beleid te kunnen maken, is het belangrijk om de lokale situatie goed in beeld te hebben.

Analyse helpt om:

1. inzicht te krijgen in de omvang en de aard van de sector in de gemeente

Dit kan worden gedaan door de volgende gegevens te verzamelen:

- het aantal sekswerkers in de gemeente
- hun werkplekken
- hun werkvormen
- de behoeften van sekswerkers en exploitanten
- de uitdagingen en knelpunten waar zij tegenaan lopen

Door deze informatie te analyseren, valt beter te begrijpen hoe sekswerk functioneert. Op basis daarvan kunnen gerichte beleidsmaatregelen opgesteld worden die bijdragen aan betere werkomstandigheden, veiligheid en gezondheid voor sekswerkers.

2. problemen en uitdagingen te identificeren

Een analyse kan helpen bij het identificeren van de problemen en uitdagingen waarmee exploitanten, sekswerkers en hun klanten te maken hebben. Een analyse kan bijvoorbeeld aantonen dat sekswerkers vaak het slachtoffer worden van geweld of dat klanten moeite hebben om veilige en hygiënische locaties te vinden. Door deze problemen in kaart te brengen, kunnen gemeenten gerichte beleidsmaatregelen opstellen die deze problemen aanpakken en de veiligheid en gezondheid van sekswerkers en hun klanten verbeteren.

3. te leren van elders toegepaste beleidsmaatregelen

Een analyse kan ook inspiratie bieden door te kijken naar best practices en beleidsmaatregelen die elders zijn geïmplementeerd en die effectief zijn gebleken. Door deze best practices te analyseren, kan geleerd worden van de successen en fouten van andere gemeenten en kunnen beleidsmaatregelen ontwikkeld worden die aansluiten bij de lokale context.

4. beleid te monitoren en evalueren

Een analyse helpt ook bij het opzetten van een goede nulmeting. Door gegevens te verzamelen over de implementatie en effecten van het beleid, krijgen gemeenten inzicht in wat wel en niet werkt. Zo kan het beleid tijdig worden bijgesteld of aangescherpt.

Analyse van de huidige situatie

Voor het ontwikkelen of herzien van sekswerkbeleid is het belangrijk om de huidige situatie in de gemeente goed te analyseren. Deze analyse is te gebruiken als nulmeting voor evaluatie van het beleid.

Belangrijke vragen hierbij zijn:

- Is het huidige (eventuele) sekswerkbeleid effectief?
- Waar zitten hiaten of knelpunten?
- Waar is een aanpassing nodig op de huidige situatie?
- Welke behoeften en wensen leven er bij sekswerkers en exploitanten?
- Zijn er lokale risico's of misstanden?

Bronnen

Om deze vragen te beantwoorden, kunnen onderstaande bronnen waardevolle informatie bieden:

- **(Lokale) exploitanten en sekswerkers (vergund en onvergund)**
Exploitanten en sekswerkers weten als geen ander wat er speelt. De vergunde sector heeft baat bij een gelijk speelveld en ziet onvergund werk vaak als concurrerend.
- **Sekswerk Alliantie Destigmatisering: (SWAD)**
Dit collectief van sekswerkersorganisaties behartigt de belangen van sekswerkers en kan waardevolle input geven over de (lokale) situatie en de behoeften.
- **Zelforganisaties en netwerken van sekswerkers**
Lokale netwerken of apgroepen zijn vaak goed geïnformeerd over wat er leeft. Als deze groepen nog niet bekend zijn bij de gemeente, kan SWAD helpen bij het leggen van contact.
- **Toezichthouders en handhavers**
Zij hebben zicht op vergunningverlening, toezicht en mogelijke overtredingen.
- **Politie en experts mensenhandel binnen de eenheid**
Zij beschikken over signalen en trends, maar houden hierbij wel rekening met privacygevoelige informatie.
- **Maatschappelijk werk en dienstverlening/prostitutiemaatschappelijk werk**
Deze instanties hebben veel contact met sekswerkers en horen tegen welke zaken zij aanlopen.
- **Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)**
Het RIEC kan met behulp van de partners helpen bij het in kaart brengen van misstanden (signalen, netwerken of analyses) binnen de gemeente. Het RIEC kan ook geraadpleegd worden voor de mogelijkheden in de regio.
- **Het internet**
Door het monitoren van websites en advertenties kan inzicht ontstaan in het aanbod van vergund en niet-vergund sekswerk de gemeente.
- **Ugly Mugs/Sekswerk meld- en adviespunt voor sekswerkers**
Via deze twee platforms melden sekswerkers zelf verschillende misstanden. Deze landelijk opererende organisaties hebben een goed beeld van de gebieden waar sekswerkers leven en werken.
- **Wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten**
Hoewel onderzoek naar sekswerkbeleid in Nederland beperkt is, zijn er (internationale) studies die laten zien wat de effecten zijn van bijvoorbeeld repressief of integratief beleid. Zo laat [onderzoek van Regioplan](#) (2022) zien dat criminaliserend beleid leidt tot slechtere arbeidsomstandigheden en een hogere drempel voor voorzieningen en hulpverlening. Decriminalisering daarentegen vergroot de ervaren autonomie van sekswerkers. Het betrekken van wetenschappelijke inzichten draagt bij aan een onderbouwde beleidsstrategie.

Wensen en behoeften

Bespreek ook met alle betrokkenen welke wensen en behoeften er binnen de gemeente leven. Er kan bijvoorbeeld behoefte zijn aan raamprostitutie, werken vanuit de eigen woning of werkplekken die gehuurd kunnen worden om klanten te ontvangen. Daarnaast is het ook belangrijk om voorzieningen voor mannelijke sekswerkers, transgender-sekswerkers of non-binaire sekswerkers mee te nemen. Door alle stemmen te betrekken in de analysefase, ontstaat een breed gedragen en realistisch beeld dat aansluit bij de werkelijke situatie in de gemeente.

Ruimtelijke ordening en omgevingsplannen

Bij de analyse van sekswerkbeleid is het belangrijk om ook de ruimtelijke kant mee te nemen. Sekswerkbeleid moet namelijk passen binnen de kaders van de geldende Omgevingswet. Zeker wanneer bestaand beleid wordt herzien, kan het voorkomen dat bestaande omgevingsplannen verouderde beperkingen bevatten. Deze beperkingen zijn niet altijd eenvoudig aan te passen en kunnen leiden tot vertraging. Daarom is het van belang om in een vroeg stadium contact op te nemen met collega's van ruimtelijke ordening. Zo ontstaat inzicht in waar momenteel ruimte is in het bestemmingsplan en onder welke voorwaarden.

Regionale oriëntatie en samenwerking

Sekswerk komt vrijwel in elke gemeente voor. Het is daarom verstandig om tijdens de analyse collega-gemeenten in de regio te benaderen. Een breder beeld dan de situatie binnen de eigen gemeentegrenzen biedt een verhoogd inzicht in de wensen, behoeften en knelpunten. Regionale samenwerking is bovendien wenselijk op het gebied van:

- **toezicht en handhaving**

Gemeenten kunnen afspraken maken over gezamenlijke inzet en politie-eenheden hebben baat bij uniform beleid binnen een regio. Meer hierover volgt in het hoofdstuk over toezicht en handhaving.

- **zorg en hulpverlening**

Veel voorzieningen zijn bovengemeentelijk georganiseerd (zoals gezondheidszorg, maatschappelijk werk en huiskamerprojecten). Een regionale afstemming vergemakkelijkt toegang tot deze ondersteuning voor sekswerkers.

Lokale (politieke) context

Elke gemeente heeft haar eigen dynamiek rond sekswerk. Niet alleen de ligging van de gemeente, maar ook de politieke 'kleur' beïnvloeden het beleid. De gemeenteraad stelt de APV vast. Het besluit om al dan niet, eventueel onder nadere voorwaarden, een vergunning te verlenen aan een seksbedrijf is aan het bevoegde bestuursorgaan. Dit is meestal het college van burgemeester en wethouders.

Een goed beeld van het lokale krachtenveld biedt een stevige basis voor gemeentelijk beleid. Analyseer daarom:

- hoe de gemeenteraad en het college zich verhouden tot het onderwerp
- welke opvattingen, zorgen of ambities leven
- hoe actuele ontwikkelingen (lokaal, regionaal en landelijk) het debat beïnvloeden

Neem het bestuur tijdens het proces regelmatig mee in de voortgang. Zo ontstaat draagvlak en worden verrassingen bij de besluitvorming voorkomen.

Afweging in scenario's

De in de inleiding geschetste beleidsinterpretaties bieden aanknopingspunten voor een lokale koers. Bij het maken van keuzes is het belangrijk te balanceren tussen de eigen lokale behoeften en context en de regionale samenhang met gemeenten in de regio. Een lokale keuze kan voor één gemeente goed werken, maar in een buurgemeente juist minder passend zijn. Dat hoeft geen probleem te zijn, zolang het beleid goed onderbouwd is. Wel is het aan te raden om in een vroeg stadium het debat te voeren over mogelijke scenario's. Een goede discussie in het voortraject helpt om scherpere keuzes te maken vóórdat het beleid daadwerkelijk wordt opgesteld.

3. Beleid

Restrictief versus niet-restrictief beleid

Op basis van de huidige wetgeving is het voor gemeenten niet mogelijk om geen enkel vergund seksbedrijf binnen de gemeentegrenzen toe te staan. Dit zogenaamde nul-beleid is weliswaar niet in de Gemeentewet opgenomen, maar uit de [uitvoerige parlementaire geschiedenis](#) blijkt dat de wetgever niet heeft bedoeld dat gemeenten sekswerkbedrijven volledig kunnen weren. Wel hebben gemeenten binnen de bestaande wet- en regelgeving ruimte om strikte voorwaarden te stellen aan seksbedrijven. Dit gebeurt vaak via het vestigingsbeleid in combinatie met het omgevingsplan. Maar ook binnen deze kaders blijft een volledig verbod niet houdbaar.

GEMEENTELIJK NUL-BELEID

Tijdens de behandeling van het opheffen van het bordeelverbod waarschuwde de toenmalige minister van Justitie expliciet tegen gemeentelijk nul-beleid: “De regering heeft niet in absolute zin aangegeven dat dit (het tegen gaan van seksbedrijven; CCV) niet mogelijk zou zijn, dus de rechter zou hierover anders kunnen denken, wat ik echter niet verwacht. Ik hoop overigens niet dat gemeenten hiertoe zullen overgaan; (...). Ik vind het niet goed als landelijk gesteld wordt dat bepaalde dingen (prostitutie; CCV) niet strafbaar zijn, terwijl dit dan vervolgens eigenlijk ongedaan gemaakt wordt door gemeentelijk beleid. In theorie zouden op deze wijze alle gemeenten tezamen onderuit kunnen halen wat deze Kamer hopelijk met de Tweede Kamer zal beslissen. Ik zou het geen gunstige ontwikkeling vinden.”

In de praktijk zijn er gemeenten in Nederland die het aanvragen van een vergunning nagenoeg onmogelijk maken. Er zijn voorbeelden te noemen waarbij een seksbedrijf bij meerdere gemeenten om verschillende redenen geen vergunning kon aanvragen. Een dergelijk voorbeeld laat zien hoe lastig het is om een seksbedrijf te starten via de vergunde weg. Dit leidt ertoe dat vergund werken ontmoedigd wordt, terwijl de behoefte aan sekswerk blijft bestaan. Hoe strikter en onduidelijker de regels voor een vergunning, hoe meer onvergund werken in de hand wordt gewerkt. Het is dus zaak dat gemeenten de balans vinden tussen het faciliteren van sekswerk en het voorkomen van onvergunde situaties.

Zelfs in gemeenten met een zeer restrictief beleid blijft sekswerk plaatsvinden. Het is dan alleen minder zichtbaar. Onderzoek laat zien dat dit mogelijk leidt tot een verzwakte positie van de sekswerker. Sekswerkers kunnen immers hun beroep niet legaal uitoefenen en kunnen daarom de noodzaak voelen om uit het zicht te gaan werken. Hierdoor lopen zij meer risico op gevaarlijke situaties. Daarnaast hebben de sekswerkers geen mogelijkheid meer om hulp of ondersteuning te zoeken, omdat zij dan ‘zichtbaar’ zijn en duidelijk is dat de activiteiten feitelijk niet binnen de gemeente mogen. Hiermee stelt de gemeente een deel van de inwoners (de sekswerkers) achter ten opzichte van andere beroepsgroepen en biedt hen niet de bescherming die aan andere beroepsgroepen geboden wordt. Betrek in de beleidsvorming daarom ook de seksbranche. Zo kan gezamenlijk gekeken worden welke impact beleidskeuzes hebben, zodat deze goed besproken, onderbouwd en gedragen worden.

Ruimte en interpretatie voor lokale invulling nadere regels

Artikel 151a Gemeentewet biedt gemeenten lokale speelruimte om nadere regels te stellen voor bedrijfsmatige exploitatie van seks tegen betaling. Eerder is al aangegeven dat gemeenten in de praktijk verschillend reguleren. Zie hiervoor het hoofdstuk ‘Landelijke regelgeving’. Het is van groot belang om de gevolgen van de keuzes goed in beeld te hebben.

De basis is dat voor ieder seksbedrijf (zoals club, privéhuis, escortbedrijf of raambordeel) een vergunning noodzakelijk is. Hier zullen dus beleidsregels voor opgesteld moeten worden met betrekking tot aanvraag, inrichting, openingstijden, hygiënevoorschriften en dergelijke. Met betrekking tot werken vanuit een woning zijn er meerdere mogelijkheden. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om thuiswerk toe te staan, onder voorwaarden toe te staan of te verbieden.

Thuiswerk

Gemeenten hebben de mogelijkheid om thuiswerk volledig vrij van nadere regels toe te staan. In de praktijk geven gemeenten aan dat het volledig loslaten van nadere regels knelpunten geeft bij toezichthoudende taken. Als een gemeente ervoor kiest om thuiswerken toe te staan, blijven er echter altijd mogelijkheden bestaan om toezicht te houden en op te treden. Zoals tegen sekswerkers die vanuit een woning opereren zonder dat de sekswerker daar zelf woont en tegen situaties waarin meerdere sekswerkers in een woning met of via tussenkomst van een exploitant/derde aangetroffen worden, waarbij in dat geval sprake is van een (onvergund) seksbedrijf. Daarnaast behoudt de gemeente bij meldingen van bijvoorbeeld overlast altijd de bevoegdheid om toezicht te houden en waar nodig handhavend op te treden. Het is daarbij belangrijk om in het sekswerkbeleid duidelijk te maken wat is toegestaan. Ook is het van belang helder aan te geven bij welke gevallen van regelovertreding wordt opgetreden. Dit zorgt ervoor dat er geen vrij spel wordt gegeven aan misstanden, maar juist helderheid en transparantie wordt geboden over de te hanteren regels.

Ook heerst bij gemeenten de onzekerheid dat ze door thuiswerken toe te staan wellicht vrij spel geven aan eventuele misstanden in de branche. Dit argument is in de ogen van de sekswerker arbitrair. Die heeft het standpunt dat door het stellen van (te beperkende) regels op thuiswerk de sekswerker zich genoodzaakt kan voelen om uit het zicht te gaan werken, waardoor lokaal beleid dan averechts werkt. Het kan niet vaak genoeg gezegd worden dat dit ook een belangrijke reden is om bij de beleidsvorming het gezamenlijke gesprek te voeren.

Mogelijkheden thuiswerk

Bij thuiswerk zijn in de praktijk drie situaties mogelijk:

1. Thuiswerk volledig vrij laten

Wanneer de gemeente thuiswerk toestaat als het uitoefenen van een beroep aan huis, dient de sekswerker zich te houden aan de regels voor alle aan huis gebonden beroepen zoals deze zijn gesteld in het omgevingsplan. De gemeente heeft hierdoor de mogelijkheid om toezicht te houden of aan deze regels wordt voldaan.

2. Thuiswerk onder voorwaarden toestaan

Enkele gemeenten staan thuiswerk onder voorwaarden toe. Deze voorwaarden zijn niet hetzelfde als vergunningsvoorwaarden, zoals deze opgesteld worden voor seksbedrijven, maar deze voorwaarden zijn bedoeld om te reguleren. Voorbeelden van aanvullende voorwaarden zijn dat de woonfunctie behouden moet blijven en dat personen zich in moeten schrijven in de gemeentelijke basisadministratie (BRP). Deze bevoegdheid hebben gemeenten op basis van artikel 149 Gemeentewet en dit valt onder het stellen van nadere regels. Met betrekking tot de vereisten van behoud van de woonfunctie is het verstandig informatie hierover in te winnen bij de VNG.

Zoals eerder in deze handreiking beschreven, lopen de interpretaties uiteen over de vraag in hoeverre gemeenten op basis van artikel 149 Gemeentewet nadere regels met betrekking tot sekswerk mogen stellen. In de praktijk kunnen gemeenten hierin ruime beleidsvrijheid nemen.

De discussie spitst zich dan ook vaak toe op de vraag wat gemeenten daadwerkelijk mogen stellen aan nadere regels. Mogen de te stellen nadere regels diep ingrijpen op de verordenende bevoegdheid om sekswerk vanuit huis te verbieden, of begeeft de gemeente zich dan op het pad dat een bepaalde vorm van aan huis gebonden beroep uitgesloten wordt? Daar is op dit moment geen duidelijk antwoord op te geven, zoals eerder omschreven bij het hoofdstuk 'Landelijke regelgeving'.

Wat wel duidelijk is: gemeenten moeten zich houden aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals proportionaliteit en redelijkheid. Regels mogen geen onnodige belemmeringen opleveren voor inwoners die op legale wijze hun beroep willen uitoefenen. Het gaat erom een balans te vinden tussen het beschermen van de rechten van sekswerkers en het voorkomen van illegale praktijken. Een zorgvuldige afweging en motivering hierbij is essentieel.

VOORBEELD NADERE REGELS – GEMEENTE TILBURG

In de gemeente Tilburg is sekswerk vanuit huis toegestaan, mits voldaan wordt aan enkele verbindende regels:

- Sekswerkers moeten ingeschreven staan in de BRP op het betreffende adres.
- Er mogen geen uiterlijke kenmerken (zoals reclame) aan de woning zichtbaar zijn.
- De sekswerker moet de enige aanbieder van seksuele diensten zijn op dat adres.
- De woning moet zijn primaire woonfunctie behouden en mag niet volledig ingericht zijn op klantontvangst.

Om met sekswerkers in contact te komen en te blijven heeft Tilburg ervoor gekozen een klankbordgroep op te zetten. Hierin zitten naast de gemeente en sekswerkers ook de politie. Het doel is om gaandeweg de uitvoering van het beleid te monitoren welke knelpunten, successen en verbeteringen aangebracht kunnen worden.

Ook de gemeente Hilversum werkt op een vergelijkbare manier. Het werken vanuit een woning is (onder voorwaarden) toegestaan en er wordt regelmatig contact gezocht met sekswerkers en andere partijen om het beleid te monitoren.

3. Verbod op thuiswerk

Een verbod op thuiswerk met als motief dat toezicht onmogelijk zou zijn of er geen maatregelen genomen kunnen worden bij bijvoorbeeld overlast, berust op een misverstand. Gemeenten beschikken altijd over bestuurlijke instrumenten om overlast in de woonomgeving tegen te gaan. Denk hierbij aan maatregelen bij burenruzies, overmatig muziek spelen met overlast of nachtelijke onrust. Sekswerk vormt hierop geen uitzondering.

Een verbod op thuiswerken heeft neveneffecten. Door thuiswerk volledig uit te sluiten, wordt het voor gemeenten lastiger om contact te onderhouden met sekswerkers en ontstaat het risico dat de toegang tot hulp- en zorgverlening wordt beperkt voor deze thuiswerkende sekswerkers. Zorg er in het geval van een volledig verbod op thuiswerken voor dat het zorgaanbod behouden blijft voor wanneer bij controles thuiswerk wordt aangetroffen.

Wees er bij het opstellen van sekswerkbeleid bewust van dat een vanuit huis werkende sekswerker doorgaans niet meer dan een of enkele klanten per dag ontvangt en dat de sekswerker én klant belang hechten aan anonimiteit, wat de kans op overlast aanzienlijk beperkt.

De kern van de afweging is of het noodzakelijk en proportioneel is om beperkende regels op te stellen rondom thuiswerk, terwijl gemeenten al andere instrumenten tot hun beschikking hebben om overlast of misstanden tegen te gaan. Dit is uiteraard anders als er meerdere sekswerkers op één adres aanwezig zijn. In dat geval is er sprake van een vergunningplicht voor een seksbedrijf.

SEKSWERK IN HOTELS EN OP TIJDELIJKE VERHUURLOCATIES

Sekswerk vindt niet alleen plaats in woningen. Ook andere plaatsen zoals hotels en verhuurlocaties (bijvoorbeeld Airbnb) worden hiervoor gebruikt. Gemeenten verschillen in hun benadering van sekswerk op deze plekken.

Veel gemeenten verbieden iedere vorm van het bedrijfsmatig aanbieden van seksservices in hotels. Dit betekent dat een sekswerker geen hotelkamer mag boeken met de bedoeling daar klanten te ontvangen. Dit is anders als een klant van een hotel een escortservice bestelt. De klant heeft de kamer geboekt, waardoor er op geen enkele wijze door gemeenten ingegrepen kan worden.

Ook op tijdelijke verhuurlocaties zoals Airbnb wordt sekswerk regelmatig gezien. De benadering hiervan verschilt per gemeente en hangt mede af van het lokale beleid. Sommige gemeenten verbieden sekswerk in tijdelijke verhuurwoningen, zelfs als thuiswerken op andere manieren wel is toegestaan. In andere gevallen zien gemeenten het als verantwoordelijkheid van de verhuurder. Het ontvangen van escortservices in een verhuurlocatie zoals Airbnb is toegestaan.

In alle gevallen kunnen gemeenten wel een bestuurlijke rapportage opstellen als er sprake is van meerdere sekswerkers in een pand. Er is dan sprake van een onvergund seksbedrijf. De verhuurder wordt dan geïnformeerd.

Leeftijdsgrens

Volgens de huidige wetgeving is het toegestaan om vanaf 18 jaar sekswerk te verrichten. In de praktijk kiezen steeds meer gemeenten ervoor om deze grens te verhogen naar 21 jaar. Het belangrijkste argument hiervoor is de gedachte dat jongeren van 18 jaar de eventuele nadelige consequenties minder goed kunnen inschatten. Een leeftijd van 21 jaar wordt geschikter geacht om voldoende zelfredzaam te zijn. Vaak wordt de verhoging van deze leeftijdsgrens gekoppeld aan een eerdere [uitspraak van de Raad van State](#). In deze uitspraak bevestigt de Raad van State dat gemeenten bevoegd zijn om via de APV nadere regels te stellen, waaronder het verhogen van de leeftijdsgrens voor sekswerk. Het instellen van een hogere leeftijdsgrens moet goed gemotiveerd worden in het beleid. De leeftijdscategorie 18 tot 21 wordt immers uitgesloten.

Het uitsluiten van de leeftijdscategorie 18 tot 21 jaar kan gevolgen hebben. Een sekswerker mag starten met sekswerk vanaf 18 jaar⁸. Het ophogen van de leeftijdsgrens kan leiden tot sekswerk door 21-minners die dan naar het onvergunde circuit uitwijken, waar minder toezicht is en waar ze kwetsbaarder zijn voor misstanden. De toegang tot zorg en hulpverlening kan hierdoor afnemen, omdat ze buiten het vergunde systeem vallen en daardoor mogelijk ook hulpverlening gaan mijden. Sekswerkers in deze leeftijdscategorie zullen in de praktijk niet wachten totdat ze 21 zijn. Zij starten elders, vaak in onbeschermd en risicovolle situaties waarbij ze geen enkel vangnet ervaren en dus mogelijk kwetsbaar zijn voor misstanden. Ook een overgangsregeling bij de beleidsaanpassing van de minimumleeftijd biedt geen oplossing. Er is immers altijd aanwas van nieuwe sekswerkers in de leeftijdscategorie tussen 18 en 21 jaar.

⁸ Het regeerprogramma van het kabinet Schoof heeft het voornemen om de minimumleeftijd voor sekswerk op te hogen naar 21 jaar. Aangezien nog geen duidelijkheid is of en wanneer het voornemen uit het regeerprogramma wordt ingevoerd, blijft vooralsnog 18 jaar als wettelijk minimum.

Kiezen voor een minimumleeftijd van 21 jaar heeft niet alleen gevolgen voor de sekswerker zelf, maar ook voor organisaties die zorg en ondersteuning bieden. Als een sekswerker jonger dan 21 jaar zich meldt bij de organisatie, begaat deze organisatie feitelijk een overtreding, omdat zij hulp biedt aan iemand die dit beroep niet uit mag oefenen. Hiermee wordt dus niet alleen de jonge sekswerker, maar ook de hulpverlening in een lastige situatie gebracht.

Het is dus belangrijk om als gemeente een onderbouwde keuze te maken. De eerder genoemde verhoogde zelfredzaamheid kan een overweging zijn om lokaal de leeftijdsgrens op te hogen naar 21 jaar, maar is geen vereiste.

Duur van de vergunning

Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het bepalen van de geldigheidsduur van vergunningen voor seksbedrijven. Zo kan een vergunning worden verleend voor bijvoorbeeld een, twee of vijf jaar. In beginsel is het ook mogelijk om een vergunning voor onbepaalde tijd af te geven. Let echter op: als er sprake is van schaarse vergunningen, mag een vergunning niet voor onbepaalde tijd verleend worden. Dit volgt uit de dienstenrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zelfs als er geen sprake is van 'schaarste', is het vanuit beleidsmatig oogpunt niet aan te raden om vergunningen af te geven voor onbepaalde tijd. De sekswerkbranche is dynamisch. Regelmatige evaluatiemomenten dragen bij aan een actueel en responsief gemeentelijk beleid.

Aan de andere kant brengt een korte looptijd van vergunningen administratieve lasten met zich mee, voor zowel gemeenten als exploitanten. Ook dit kan worden meegewogen bij het bepalen van de geldigheidsduur van een vergunning. Aanbevolen wordt om de vergunningstermijn niet te kort te houden. Dit leidt tot overmatige druk op bestaande of startende bedrijven. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor toezicht en handhaving belangrijk om mee te nemen in het beleid om eventueel langer durende vergunningen (bijvoorbeeld drie of vijf jaar) goed te monitoren. Het vernieuwen van de vergunning biedt ook een goed moment om de gehele situatie te herijken en eventueel om het seksbedrijf te opnieuw te toetsen, bijvoorbeeld via een Bibob-toets.

Schaarse vergunningen en maximumbeleid

Vergunningen voor seksbedrijven worden vaak beschouwd als schaarse vergunningen. Een schaarse vergunning bij een gemeente is een vergunning waarvan er slechts één of een beperkt aantal beschikbaar is, terwijl er meer (potentiële) gegadigden zijn dan het aantal beschikbare vergunningen. Dat kan komen door fysieke schaarste (beperkte ruimte, zoals bijvoorbeeld bij een markt) of beleidsmatige schaarste (zoals een maximum aantal vergunningen dat vergeven wordt), zoals bij seksbedrijven in de praktijk vaker het geval is. Dit houdt in dat vergunningen niet voor onbepaalde tijd kunnen worden toegekend aan exploitanten. Na afloop van de vergunde periode moet de gemeente de mogelijkheid bieden aan andere gegadigden om mee te dingen. Vaak wordt een periode van drie tot vijf jaar genomen voordat de vergunning weer opnieuw wordt opengesteld.

Schaarse vergunningen zijn van invloed op het beleid met betrekking tot het maximaal aantal te verlenen vergunningen. Wanneer een gemeente slechts een beperkt aantal vergunningen aanbiedt, creëert dat onzekerheid en risico's voor exploitanten. Ga daarom zorgvuldig na wat de gevolgen van het stellen van een maximum aantal vergunningen kunnen zijn. Als een gemeente veel vergunningen toelaat of geen maximumbeleid toepast, is er geen sprake meer van een schaarse vergunning. Ga in ieder geval bij exploitanten en sekswerkers binnen de gemeente na of er voldoende keuzemogelijkheden zijn bij het kiezen van een sekswerkplek. Neem mee dat sekswerk niet alleen plaatsvindt in (traditionele) bordelen. Houd ook rekening met de voorkeuren en behoeften van sekswerkers die buiten deze conventionele bedrijven vallen, zoals oudere, mannelijke, transgender- of non-binaire sekswerkers. Maar denk bijvoorbeeld ook aan bedrijven waar sekswerkers zelfstandig werkruimte kunnen huren, al dan niet samen met een collega.

ONBEDOELDE NADELIGE EFFECTEN STRENG MAXIMUMBELEID

Let op: een streng maximumbeleid voor het aantal vergunde seksbedrijven in een gemeente kan onbedoelde nadelige effecten hebben. Als het aantal werkplekken beperkt is, neemt de afhankelijkheid van sekswerkers van een klein aantal exploitanten toe. Dit kan leiden tot scheve machtsverhoudingen en slechtere werkomstandigheden. Denk hierbij aan lange werktijden of minder goede voorwaarden. Een te restrictief vergunningenbeleid kan dus leiden tot onevenredige omstandigheden en passen niet binnen een veilig en gezond klimaat voor sekswerkers. Houd in het beleid dus oog voor de positie van sekswerkers en hun toegang tot gereuleerde werkplekken.

Een maximumbeleid moet worden gemotiveerd. Maximumbeleid mag alleen ingevoerd worden op basis van zwaarwegende belangen, zoals de openbare orde, woon- en leefomgeving en de veiligheid en de gezondheid van sekswerkers en klanten. In alle gevallen van een maximumbeleid is het raadzaam om dit regionaal af te stemmen. Dit voorkomt een waterbedeffect en zorgt ervoor dat er regionaal voldoende aanbod is voor vergunde seksbedrijven.

Er is geen verplichting om een maximum aantal vergunningen vast te stellen. Gemeenten kunnen dus zelf bepalen hoeveel seksbedrijven ze toelaten. In de praktijk blijkt dat steeds minder ondernemers een vergunning aanvragen. Zie dit echter niet automatisch als een afname van vraag en aanbod. Dit kan ook samenhangen met het restrictief beleid van gemeenten in het verleden, waarbij exploitanten geen kans zien om een gezond bedrijf te starten. Door het loslaten van een maximum aantal vergunningen ontstaat er meer ruimte voor de sector en worden sekswerkers ondersteund die wel graag in een seksbedrijf willen werken.

Leges voor vergunning

Het behandelen en opstellen van een vergunning vergt inzet van het gemeentelijk apparaat. Gemeenten mogen hiervoor leges in rekening brengen. De hoogte en voorwaarden waaronder leges vastgesteld mogen worden, zijn te vinden in de richtlijnen van de VNG. In het algemeen geldt dat de hoogte van de leges in verhouding moet staan tot de geleverde inspanning.

Bedrijfsplan

Hoewel het aanleveren van een bedrijfsplan door een exploitant niet verplicht is bij het aanvragen van een vergunning, is het wel sterk aan te raden. In een bedrijfsplan geeft de exploitant aan hoe de bedrijfsvoering georganiseerd wordt en op welke wijze wordt gezorgd voor veilige, hygiënische en respectvolle werkomstandigheden voor sekswerkers.

Vooraf kan dan worden beoordeeld of de exploitant voor deze punten voldoende oog heeft en zorg draagt voor goede arbeidsomstandigheden (denk hierbij aan de keuzevrijheid voor sekswerkers om een arts te raadplegen, de aanwezigheid van voldoende condooms, hygiënebeleid en veiligheid). Specifieke richtlijnen voor [hygiëne in seksbedrijven](#) zijn te vinden in de 'Hygiënerichtlijn voor seksbedrijven' van het RIVM. In de model-APV van de VNG wordt opgesomd welke zaken een exploitant in het bedrijfsplan kan opnemen.

Naast deze maatregelen versterkt het de positie van sekswerkers als de gemeente voorschrijft dat in het bedrijfsplan wordt opgenomen:

- hoe de exploitant het recht op privacy van de sekswerker waarborgt (denk hierbij onder andere aan beeld- en geluidsopnames, persoonsgegevens en data en het waarborgen van eventuele auteursrechten van de sekswerker),
- dat de exploitant aantoont dat hij of zij geen verbod oplegt voor communicatie tussen de sekswerkers onderling of met (hulpverlenings)instanties,
- hoe de exploitant zijn of haar zorgplicht richting de sekswerker regelt (bijvoorbeeld ten aanzien van klanten waar klachten over bekend zijn, het zorgdragen dat er geen onveilige seks plaatsvindt en het direct inschakelen van de politie indien de sekswerker dit verzoekt of in een situatie waarin de veiligheid dat gebiedt),
- hoe de exploitant waarborgt dat sekswerkers te allen tijde het recht hebben klanten of bepaalde seksuele handelingen te weigeren,
- dat de exploitant zorg draagt dat hij of zij niet adverteert met onveilige seks of met medische gegevens van sekswerkers, of vermeend gangbare tarieven voor extra diensten publiceert,
- dat de exploitant de sekswerker niet verbiedt ook voor andere exploitanten te werken;
- dat de exploitant het bedrijfsplan ter beschikking stelt aan de sekswerkers in een taal die voor de sekswerkers begrijpelijk is.

Door dergelijke bepalingen verplicht op te laten nemen in het bedrijfsplan, dragen gemeenten bij aan een veilige, transparante en respectvolle werkomgeving voor sekswerkers. Het biedt tevens een toetsingskader voor de vergunningverlening en handhaving.



PROBLEMEN OF MISSTANDEN OP DE WERKVLOER

Ook sekswerkers die werkzaam zijn binnen vergunde seksbedrijven ervaren weleens problemen of misstanden op de werkvloer. Bij het Sekswerk Meld- en Adviespunt (SMAP) en de Sekswerk-alliantie Destigmatisering (SWAD) komen regelmatig vragen en meldingen binnen van sekswerkers die aangeven dat hun rechten, veiligheid of autonomie onder druk staan.

Hoewel gemeenten formeel geen bevoegdheid hebben om in te grijpen in arbeidsverhoudingen tussen exploitant en sekswerker, is het belangrijk om wel oog te hebben voor wat zich in de praktijk afspeelt. Gemeenten kunnen hier indirect invloed op uitoefenen via vergunningverlening, voorwaarden in het bedrijfsplan en heldere informatievoorziening richting sekswerkers over waar zij met signalen of klachten terecht kunnen en hoe de gemeente met deze klachten om gaat.

Overweeg als gemeente goed wat de gevolgen van een klacht zijn. Directe sluiting bij een klacht zorgt dat alle sekswerkers in het seksbedrijf geen werk meer hebben. Kijk of er een mogelijkheid geboden kan worden om anoniem een klacht in te dienen of maak een indeling van de ernst van de klacht, zodat dit als basis dient voor het handelingsperspectief als gemeente.

Het is aan te bevelen om al in de vergunningsfase na te denken over hoe problematische situaties kunnen worden voorkomen of beperkt. Daarbij is het van belang dat sekswerkers binnen de gemeente laagdrempelig toegang hebben tot advies, hulp en vertrouwelijke meldpunten.

Onderstaande voorbeelden van meldingen die bij het SMAP en de SWAD binnenkomen, illustreren waar sekswerkers tegenaan kunnen lopen:

- *“Ik ben al 3 jaar gestopt met escortwerk, maar mijn foto's en werknaam worden nog steeds gebruikt door mijn exploitant. Mag dat zomaar?”*
- *“Tijdens een escalerend conflict met een klant vroeg ik mijn exploitant de politie te bellen. Dit weigerde hij te doen.”*
- *“In het bordeel waar ik werk hangen overal camera's. Ik voel me heel erg gecontroleerd en ik weet helemaal niet wat er precies met die beelden gebeurt.”*
- *“Naast mijn samenwerkingscontract moest ik ook een non-disclosure agreement tekenen. Daarin staat ook dat ik niet voor andere bedrijven mag werken en dat ik niet zelfstandig contact mag hebben met mijn collega's. Kan dat zomaar?”*
- *“Ik weet dat mijn bureau klanten boekt waar mijn collega's zeer slechte ervaring mee hebben. Ik wil graag inzage in de klachten over een klant voordat ik ja zeg op een boeking, maar dat krijg ik niet.”*
- *“Ik had best wel wat te klagen over het bedrijf waar ik werk, maar tijdens een controle bleef het lievelingetje van mijn exploitant altijd op gehoorsafstand. Nu word ik niet meer uitgenodigd tijdens een controle.”*
- *“Ik sta de gebruikelijke vijftig procent van mijn verdiensten af aan mijn exploitant. Maar de BDSM-kamer wordt al weken ‘verbouwd’ en de jacuzzi is al twee maanden buiten gebruik. Maar juist daar verdiende ik het grootste deel van mijn inkomen. Hoe kan ik mijn exploitant dwingen tot het leveren van de afgesproken faciliteiten?”*

Omgevingswet

De interpretatie en de toepassing van de Omgevingswet ten aanzien van sekswerk is onderwerp van discussie. Juridische opvattingen hierover lopen uiteen en de huidige wetgeving biedt ruimte voor lokale invulling. Dit maakt het lastig om een eenduidig advies te formuleren. Vanuit deze handreiking kunnen slechts richtingen worden geschetst, met daarbij horende aandachtspunten en mogelijke consequenties van beleidskeuzes.

Als een gemeente in het omgevingsplan geen specifieke bepalingen heeft opgenomen over aan huis gebonden beroepen, valt sekswerk onder dezelfde regels als andere beroepen aan huis. Zet de gemeente echter beperkingen op het omgevingsplan voor aan huis gebonden sekswerk, dan moet dat goed gemotiveerd worden. De gemeente moet dan aantonen waarom een aan huis gebonden beroep zoals een accountant of een pedicure niet gelijkgesteld kan worden aan een sekswerker die in de woning klanten ontvangt. De gemeente moet, kortom, aantonen dat sekswerk aantoonbare gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan verminderde bereikbaarheid, parkeerdruk, lawaai van het toegenomen verkeer of geluidsoverlast van bezoekers. Deze effecten moeten objectief onderbouwd worden. Zoals eerder in deze handreiking aangegeven zijn sekswerkers die vanuit hun woning werken en de klanten van deze sekswerkers niet gebaat bij overlast en streven zij juist naar discretie.

Voor seksbedrijven wordt vaak gekeken naar spreiding of concentratie. Uit de praktijk blijkt geen eenduidig beste keuze (concentratie of spreiding). Gemeenten doen er goed aan om, eventueel in samenwerking met andere gemeenten, in overleg met exploitanten, sekswerkers en betrokkenen te bepalen welke benadering het beste past bij de lokale context.

Nadere voorwaarden vaststellen

Vergunningsaanvragen voor seksbedrijven liggen vaak onder een vergrootglas, zowel bij de politiek als bij de aanvrager. Daarnaast is de publieke opinie een belangrijke factor om rekening mee te houden. Daarom is het belangrijk goed te onderbouwen waarom bepaalde nadere vergunningsvoorwaarden worden gesteld. Houd er ook rekening mee dat voorwaarden kunnen verschillen afhankelijk van het type seksbedrijf waar een vergunning voor aangevraagd wordt. Een bordeel kent immers andere risico's en aandachtspunten dan een escortbedrijf. Denk hierbij aan bijvoorbeeld openingstijden of het slapen op de werkplek.

Ondersteuning sekswerker en prostitutie maatschappelijk werk

Een goed sekswerkbeleid gaat verder dan alleen regelgeving en vergunningverlening. Het is belangrijk dat aspecten zoals zorg en hulpverlening onderdeel zijn van het sekswerkbeleid. Gemeenten kunnen hierin een faciliterende en ondersteunende rol vervullen. Hierbij kan worden gedacht aan:

- **Gezondheidszorg**

Bijvoorbeeld het aanbieden van soa-tests en zorgverlening bieden in het geval van fysieke klachten.

- **Psychosociale hulp**

Van maatschappelijk werk, veldwerk en weerbaarheidstrainingen tot maatjesprojecten.

- **Juridische/financiële hulp**

Bijvoorbeeld hulp bij belastingen en boekhouden of institutionele uitsluitingen of discriminatie.

- **Uitstapprogramma's**

Sekswerkers helpen bij het vinden van ander werk, opleidingsmogelijkheden of dagbesteding buiten sekswerk. Bij het beëindigen van een sekswerkcarrière loopt de sekswerker vaak tegen praktische problemen aan, bijvoorbeeld: het verlies van inkomen, leefstijl en het sociale netwerk in het sekswerkcircuit, psychische of verslavingsproblematiek, huisvesting, verblijfsstatus, gebrek aan werkervaring buiten sekswerk en discriminatie op basis van het verleden als sekswerker. Wanneer een sekswerker met dergelijke problemen te maken krijgt en geen begeleiding krijgt, dan kan deze zich genooddaakt voelen terug te keren naar het sekswerk, terwijl diegene liever ander werk wil doen.

- **Sekswerkergeleide initiatieven**

Bijeenkomsten van sekswerkers, georganiseerd door sekswerkers zelf, waar zij ervaring en kennis over hun beroep met elkaar kunnen delen.

Hulpverlening maakt in veel gemeenten vast onderdeel uit van het sekswerkbeleid. In enkele grotere steden bestaan speciale centra voor maatschappelijk werk en dienstverlening. Daarnaast zijn er gemeenten die [klankbordgroepen](#) faciliteren. Deze groepen adviseren gemeenten, politie en hulpverlening over knelpunten en behoeften. Gezien de diversiteit onder sekswerkers is het aan te raden dat die diversiteit ook vertegenwoordigd is in de klankbordgroep. In kleinere gemeente kan dit als specifiek aandachtsgebied bij maatschappelijk werk belegd worden of regionaal opgepakt worden.

Veel sekswerk vindt plaats in niet-vergunde of niet-vergunbare situaties. Dit kan gaan om zelfstandig werkende sekswerkers, bijvoorbeeld vanuit huis. Deze groep verdient dezelfde aandacht en ondersteuning als collega's in de vergunde sector. Ook als zij geen seksuele handelingen aanbieden. Zorg daarom ook dat er lokaal aandacht is voor deze doelgroep. Overleg voor een passend aanbod en overleg met het prostitutie maatschappelijk werk hoe ondersteuning en hulpverlening vormgegeven kan worden. Besef daarbij dat als thuiswerk binnen de gemeente wordt verboden, een grote drempel wordt opgeworpen voor deze thuiswerkende sekswerkers. Ze worden immers sneller afgesloten van hulpverlening uit angst dat ze hierdoor bekend raken als thuiswerkende sekswerker en zullen niet snel hulp inroepen wanneer ze te maken krijgen met bijvoorbeeld dwang, geweld, uitbuiting, afpersing of stalking. Feitelijk wordt deze doelgroep dus waarschijnlijk grotendeels uit het oog verloren, omdat zij zich niet zal melden.

PRAKTIJKVOORBEELD: PMW013 - TILBURG

Het Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW013) in Tilburg is een goed voorbeeld van hoe gemeentelijke samenwerking met hulpverlening kan bijdragen aan betere ondersteuning van sekswerkers. Deze samenwerking richt zich op verschillende aspecten:

- **Veiligheid en ondersteuning**

In samenwerking met Sterk Huis en de GGD biedt PMW013 een veilige omgeving waar sekswerkers terecht kunnen voor hulp en advies. Dit omvat alles van gezondheidszorg tot juridische ondersteuning.

- **Beleid en regelgeving**

De gemeente Tilburg werkt samen met PMW013 om een taboedoorbrekend sekswerkbeleid te ontwikkelen dat gericht is op het verbeteren van de arbeidsomstandigheden en het verminderen van stigmatisering van sekswerkers.

- **Integrale aanpak**

Er wordt samengewerkt met verschillende instanties, zoals de politie, hulpverleners en andere ketenpartners om mensenhandel te bestrijden en de positie van sekswerkers te versterken.

- **Educatie en voorlichting**

PMW013 organiseert regelmatig bijeenkomsten en inloopspreekuren waar sekswerkers informatie kunnen krijgen over veilige werkpraktijken, gezondheidszorg en andere relevante onderwerpen.

Diversiteit sekswerker meenemen in beleid

De groep sekswerkers in Nederland is zeer divers. Zij verschilt in culturele achtergrond en genderidentiteit en heeft uiteenlopende werkomstandigheden. Gemeenten spelen een belangrijke rol in het creëren van een veilige en inclusieve werkomgeving voor alle sekswerkers, ongeacht hun achtergrond.

Culturele diversiteit binnen sekswerk

Veel sekswerkers in Nederland hebben een migratieachtergrond. Momenteel vormen Oost-Europese en Latijns-Amerikaanse sekswerkers de grootste groep. Sommigen verblijven legaal in Nederland, anderen werken onder minder stabiele verblijfsomstandigheden. Culturele verschillen, taalbarrières, wantrouwen tegenover instanties en stigma binnen de eigen gemeenschap kunnen obstakels vormen bij het zoeken van hulp of het veilig uitoefenen van het werk.

Gemeenten kunnen ondersteunen door het bieden van:

- **toegankelijke informatie**

Zorg voor meertalige voorlichting over rechten en plichten binnen de sekswerkbranche.

- **een cultuursensitieve benadering**

Werk samen met community-based organisaties en sleutelpersonen die het vertrouwen van sekswerkers met een migratieachtergrond hebben.

- **samenwerking met gespecialiseerde hulpverleners**

Sluit aan bij organisaties die ervaring hebben met specifieke culturele vraagstukken.

LOKAAL EIGENAARSCHAP EN ONTMOETING VERSTERKEN

Sekswerkers organiseren zich op uiteenlopende manieren. Zowel formeel als informeel zoeken ze elkaar op. Van vakgerichte workshops tot theebransjes en van samenwerkings-oproepen tot filmfestivals. Vaak zijn dit 'sex workers only'-initiatieven, maar regelmatig worden er ook activiteiten georganiseerd voor een groter publiek. Voor veel sekswerkers is dit een laagdrempelige manier om in contact te komen met collega's, zonder direct bij een instantie bekend te zijn als sekswerker. Door dit soort initiatieven te ondersteunen, bijvoorbeeld financieel of met middelen, draagt de gemeente bij aan verbinding, veerkracht en zichtbaarheid. De gemeente kan zich daarnaast ook als betrouwbare samenwerkingspartner presenteren.

Genderdiversiteit binnen sekswerk

Sekswerk is niet uitsluitend het domein van cisgender vrouwen. Er zijn ook mannelijke, transgender- en non-binaire sekswerkers. Vooral transgender-sekswerkers ervaren vaak extra barrières, zoals stigmatisering, discriminatie en uitsluiting van diensten. De toegang tot veilige werkplekken, gezondheidszorg en sociale voorzieningen kan voor hen bemoeilijkt worden door institutionele drempels en maatschappelijke vooroordelen.

Ook deze groep kunnen gemeenten ondersteunen door het bieden van:

- **Inclusief beleid**
Zorg dat beleid alle genderidentiteiten erkent en niet uitsluitend gericht is op vrouwelijke sekswerkers.
- **Training en bewustwording**
Investeer in scholing van gemeentelijke medewerkers en ketenpartners over het herkennen en ondersteunen van de behoeften van transgender- en non-binaire sekswerkers.
- **Veilige werkplekken**
Stimuleer beleid waarin alle sekswerkers, ongeacht gender, toegang hebben tot veilige werkruimtes en ondersteuning.



ZEVEN UITGANGSPUNTEN VOOR GELIJKWAARDIG SEKSBELEID

Soa Aids Nederland en de Seksworkalliantie Destigmatisering (SWAD) hebben zeven punten opgesteld om sekswerkers gelijke rechten te bieden en stigma te verminderen:

- 1. Investeer in positieverbetering van sekswerkers**
Zorg dat beleid gericht is op het verbeteren van de positie van sekswerkers in plaats van controle en bestraffing. Dit herstelt het vertrouwen van de sekswerker in de overheid.
- 2. Decriminaliseer sekswork**
Steeds meer landen decriminaliseren sekswork en hebben hier positieve ervaringen mee. Dat houdt in dat (1) speciale regels en wetten voor sekswork afgeschaft moeten worden, en (2) sekswerkers dezelfde bescherming, rechten en plichten krijgen als mensen die werken in andere sectoren.
- 3. Betrek sekswerkers op een betekenisvolle manier bij het ontwikkelen van beleid dat hen aangaat**
Sekswerkers weten zelf het beste wat zij nodig hebben.
- 4. Maak in beleid onderscheid tussen sekswork en mensenhandel**
Sekswork is werk; mensenhandel is uitbuiting. Het verwarren van sekswork met mensenhandel is schadelijk voor zowel sekswerkers als slachtoffers van mensenhandel. Beleg het onderwerp sekswork bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en mensenhandel bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 5. Zorg voor voldoende werkplekken waar sekswerkers veilig kunnen werken**
Voorkom dat sekswerkers in het ongereguleerde circuit worden gedwongen waardoor de kans op geweld toeneemt.
- 6. Zorg dat gemeentelijke regelgeving niet in tegenspraak is met landelijke regelgeving**
Sekswork wordt nu door sommige gemeenten gecriminaliseerd, bijvoorbeeld doordat ze hier geen vergunning voor geven.
- 7. Zorg dat sekswerkers toegang hebben tot essentiële diensten en hier respectvol behandeld worden**
Zorg dat sekswerkers een zakelijke bankrekening, een verzekering en hypotheek kunnen krijgen, Zorg dat sekswerkers niet bang hoeven zijn voor negatieve consequenties bij aangifte en zorg voor toegang tot stigmavrije zorg.



4. Toezicht en handhaving

Uitgangspunten

Gemeenten hebben de bevoegdheid om bestuurlijk toezicht te houden op gestelde regels en om handhavend op te treden bij overtredingen. Binnen het sekswerkbeleid richt zich dit op het controleren van de vergunningsvoorwaarden en handhaving van lokaal gestelde regelgeving (APV). Een gezonde en vitale seksbranche is hierbij het uitgangspunt. Toezicht en handhaving op sekswerk is wezenlijk anders dan het opsporen van (seksuele) uitbuiting. Deze verschillen worden in de praktijk echter regelmatig verward, mede door de toegenomen maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor mensenhandel. Belangrijk om te onderstrepen: sekswerk staat niet gelijk aan mensenhandel en mensenhandel omvat meer dan seksuele uitbuiting.

TWEE BELEIDSLIJNEN

Een veilig en gezond sekswerkbeleid hoeft een stevige aanpak van mensenhandel (waar seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting onder vallen) niet in de weg te staan. Door de beleidslijnen gescheiden vorm te geven (sekswerk versus mensenhandel), maken gemeenten ook duidelijk hoe ze elk fenomeen benaderen. Enerzijds is er het sekswerkbeleid, gericht op het waarborgen van een gezonde, eerlijke en veilige omgeving voor sekswerkers. Anderzijds is er beleid gericht op de signalering en aanpak van mensenhandel.

Wel hangen, net zoals bij andere vormen van geweld, de twee beleidsterreinen samen. Verbetering van de maatschappelijke en juridische positie van sekswerkers maakt hen weerbaarder en draagt bij aan het voorkomen en bestrijden van dwang, geweld en uitbuiting.

Het gemeentelijk toezicht- en handhavend kader richt zich op de bestuurlijke bevoegdheden. De aanpak van mensenhandel is gericht op opsporing en valt binnen het domein van het strafrecht. Gemeenten hebben hierin een signalerende, maar geen opsporende rol. Voorkom de verleiding tot het opsporen van mensenhandel, maar focus op de bestuurlijke bevoegdheden voor signalering van mensenhandel. Gemeenten lopen bij vermenging van een bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak het risico dat de insteek op controles niet meer gericht is op voorwaarden die gelden voor sekswerk, maar op mensenhandel. Zorg dus voor een duidelijke scheiding tussen sekswerkbeleid en beleid gericht op mensenhandel.

Het is begrijpelijk dat de scheiding tussen sekswerk en mensenhandel in de uitvoering vaak als diffuus wordt gezien. Dat is echter geen excuus om beide termen (en beleid) op één hoop te gooien. Het versterkt wel het belang om voor beide onderwerpen, zowel sekswerk als signalering mensenhandel, apart beleid op te stellen.

Vormen van toezicht en discussie

Het toezicht op de seksbranche valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Omdat zij de vergunningen voor seksbedrijven verstrekken, zijn zij ook verantwoordelijk voor het controleren van de vergunningsvoorwaarden om te bepalen of het bedrijf zich aan de vergunning houdt.

Vanwege een eerder gebrek aan kennis en kunde is dit toezicht in het verleden vaak door de politie gedaan. Met name door de Teams Mensenhandel en Mensensmokkel (TMM) en de 'AVIM's' (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel) van de politie. In 2018 gaf de politie in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) aan dat de controles primair een gemeentelijke taak zijn. De landelijke eenheid van politie heeft destijds haar eenheden geadviseerd hierover het gesprek te voeren in de lokale driehoek. Sindsdien voeren verschillende gemeenten controles zelf uit, terwijl andere gemeenten binnen de lokale driehoek tot een andere invulling zijn gekomen.

Het gevolg is dat er momenteel geen duidelijke lijn aan te geven is of de gemeente of de politie als aangewezen toezichthouder deze bestuurlijke controles moet uitoefenen. Duidelijk is wel dat de politie zich vanwege haar kerntaken richt op controles gericht op mensenhandel. Dat is begrijpelijk, omdat de politie geacht wordt om strafrechtelijke signalen op te volgen en eventueel een onderzoek te starten. Bij een controle van een seksbedrijf is de primaire insteek gericht op vergunningsvoorwaarden; iets dat niet bij de politieorganisatie belegd hoort te zijn. De controle op de vereisten van een vergunning ligt bij de gemeente.

In de praktijk is het vaak anders. Enerzijds vanwege het feit dat burgemeesters graag willen dat de politie deze controles op zich neemt, vanwege gemeentelijk capaciteitsgebrek en gebrek aan kennis van toezichthouders of de gedachte dat seksbedrijven per definitie criminogeen zijn. Anderzijds is ook vanuit de eenheden vaak het signaal gekomen dat juist bestuurlijke controles voor een goede informatiepositie met betrekking tot mogelijke signalen van seksuele uitbuiting zorgen. Duidelijk is dat meningen en insteek variëren per gemeente en politie(eenheid).

Het vraagstuk wie toezicht houdt en met welke insteek, vraagt om een goede samenwerking en afstemming. De '[Landelijke leidraad Professionaliseren toezicht op de seksbranche](#)' van de VNG biedt hiervoor handvatten. Deze leidraad biedt uitgangspunten en inzicht voor zowel gemeenten als politie en ondersteunt hierbij de uitvoering in de praktijk. Ook geeft het inzicht in de complexiteit van toezicht en handhaving in de seksbranche en hoe dit past binnen bredere bestuurlijke en strafrechtelijke kaders.

Inhoud toezicht

Het toezicht op seksbedrijven richt zich op naleving van gemeentelijke beleidsregels en de daaraan gekoppelde vergunningsvoorwaarden. Dit is het uitgangspunt voor gemeenten. Wanneer een vergunning is afgegeven, dienen de bijbehorende vergunningsvoorwaarden met regelmaat gecontroleerd te worden. Een vaste frequentie is niet wettelijk vastgesteld. In de praktijk varieert het aantal controles tussen de één en zes keer op jaarbasis. Dit is mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit bij toezicht en het aantal vergunde seksbedrijven binnen de gemeente.

Toezicht op thuiswerk

Het toezicht op sekswerk vanuit de eigen woning kent een andere dynamiek en is afhankelijk van het gemeentelijk beleid:

- Sekswerkers die vanuit hun eigen woning werken, kunnen opgemerkt worden door advertenties of door buurtbewoners. Meestal is dat het vertrekpunt in de afweging of een controle noodzakelijk is. Als het gemeentelijk beleid het thuiswerk expliciet verbiedt, dan zal controle op thuiswerk en eventuele bestuurlijke handhaving ingezet moeten worden. In dit geval is een frequentie niet aan de orde. Er wordt immers gehandeld op een signaal als dit zich aandient.
- Als thuiswerk wel toegestaan is, dan richt het toezicht zich meer op het aanhalen van het contact en het bieden van voorlichting. Een frequentie van toezicht op dit aanbod van sekswerk is lastig te geven. Als een gemeente geen voorwaarden aan thuiswerkende sekswerkers verbindt, is er ook niets te controleren en hoeft de gemeente alleen te reageren op signalen van overlast of daadwerkelijke misstanden.
- Als thuiswerk onder voorwaarden wordt toegestaan, is het vooral goed om het contact met de sekswerker te behouden door, naast toezicht, ook te investeren in klankbordgroepen voor sekswerkers.

Regionaal toezicht houden

Effectief toezicht en effectieve handhaving in de seksbranche vraagt om samenwerking met verschillende instanties. Hoewel gemeentelijk beleid zich beperkt tot de gemeentegrenzen, houdt sekswerk zich daar niet aan. Sekswerk wordt bepaald door vraag en aanbod en dat werkt vaak gemeentegrensoverschrijdend.

Investeer daarom in regionale samenwerking en stimuleer een gezamenlijke aanpak. Uit regionale afstemming van gemeentelijk handhavingsbeleid, in het bijzonder op het niveau van politie- eenheid, is winst te behalen. Zo kunnen verplaatsingseffecten worden verkleind en kunnen gemeenten gemeenschappelijke toezichthouders aanwijzen. Dat leidt tot vaste teams die op een eenduidige wijze het toezicht uit kunnen voeren. Het bij elkaar brengen van expertise in een regio leidt ook tot effectievere en efficiëntere controles. Voor politie en justitie biedt regionaal beleid het voordeel dat niet met elke gemeente afzonderlijk afspraken gemaakt hoeven te worden en dat er vanuit een eenduidige regionale visie wordt gewerkt. Het is wel belangrijk de specifieke doelen van de gemeente in het oog te houden en te blijven toetsen of gezamenlijke controles binnen de gemeente overeen blijven komen met het opgestelde beleid. Dit is zeker van toepassing als het beleid van de gemeente afwijkt van buurgemeenten.

INFORMATIEDELING EN DE WET GEMEENTELIJK TOEZICHT SEKSBEDRIJVEN (WGTS)

Bij bestuurlijke controles wordt bij het vergunde bedrijf gekeken in hoeverre het bedrijf aan de vergunningsvoorwaarden voldoet. In de praktijk wordt, naast de controles op brandveiligheid, hygiëne en bedrijfsvoering, ook gecontroleerd welke sekswerkers op dat moment in het bedrijf werkzaam zijn en of de exploitant bij het intakegesprek met de sekswerker controleert of er geen sprake is van dwang.

Het verwerken van persoonsgegevens van sekswerkers is hierbij echter problematisch. Deze persoonsgegevens worden namelijk volgens de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) aangemerkt als bijzondere persoonsgegevens. Dergelijke gegevens mogen alleen geregistreerd en verwerkt worden als daar een wettelijke grondslag voor is. In de praktijk is deze voor gemeenten niet aanwezig. Het wetsvoorstel 'Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven' (Wgts) beoogt hier verandering in te brengen. Het wetsvoorstel moet gemeenten de bevoegdheid geven om de persoonsgegevens in specifieke gevallen wel te kunnen verwerken. Dit wetsvoorstel is momenteel nog in de voorbereidende fase. Tot die tijd geldt dat gemeenten geen bijzondere persoonsgegevens van sekswerkers mogen verwerken. Uiteraard kunnen gemeentelijke toezichthouders wel een mondeling gesprek met sekswerkers voeren. Gegevens worden in dat geval immers niet verwerkt.

Vormen van controle

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de gestelde regels voor seksbedrijven. Dit betreft zowel algemene bepalingen uit de APV en (aanvullende) vergunningsvoorwaarden als richtlijnen op het gebied van gezondheid, hygiëne en brandveiligheid. Voor deze controles kunnen verschillende partners worden ingezet. Afhankelijk van de prioriteit binnen de sector kunnen keuzes gemaakt worden over de vorm van toezicht.

In de vergunde sector kan gekozen worden voor verschillende vormen van controle:

- **integrale controle**

Hier nemen alle betrokken partners aan deel. Bij een integrale controle worden alle aspecten van de vergunning inclusief de positie van de sekswerker belicht.

- **gerichtere controles**

Hierbij ligt de nadruk op bouwkundige en hygiënische punten.

Uiteraard is de tijdsinvestering groot als gekozen wordt voor een integrale controle, omdat alle partijen deelnemen en daarvoor voorbereidingen moeten treffen. Het is daarom belangrijk om goed af te wegen wanneer deze controles noodzakelijk zijn en hoe vaak ze worden uitgevoerd. Het is te overwegen om in de vergunde sector de frequentie van controles anders in te delen dan de controles op mogelijke onvergund sekswerk. Binnen de vergunde bedrijven is er tijd nodig om de naleving van de vergunningsvoorwaarden goed te kunnen controleren. Binnen de vergunde bedrijven is het bovendien waardevol om sekswerkers ook zonder aanwezigheid van de exploitant of collega- sekswerkers te spreken. Dit kan bijdragen aan een beter beeld van de werkomstandigheden.

Toezicht op de onvergunde sector is vaak signaalgestuurd, waarbij meldingen het startpunt vormen. De gemeente kan zelf investeren in het gericht zoeken, maar dat vergt capaciteit en een duidelijke inzet van middelen. Toezicht op onvergund sekswerk is altijd maatwerk en dient te worden afgestemd op de lokale de situatie en eventuele regionale afspraken.

In sommige regio's wordt het toezicht uitgevoerd door regionale teams die worden aangestuurd of bemand door de politie. Deze teams zijn doorgaans gericht op het opsporen van misstanden, mede omdat zij grotendeels bestaan uit handhavende instanties. Ze werken dus vanuit een strafrechtelijk perspectief. Hoewel deze inzet waardevol kan zijn voor de aanpak van ernstige problematiek, schuurt dit met het uitgangspunt van bestuurlijk toezicht op een legale sector. Wanneer toezicht automatisch wordt gekoppeld aan opsporing, ondermijnt dat het vertrouwen van sekswerkers en exploitanten in de overheid. Het draagt ook bij aan het hardnekkige stigma rondom sekswerk. Het is essentieel om goede afspraken te maken over de rol van deze teams, onder welke voorwaarden en omstandigheden teams worden ingezet, wie de regie voert over het toezicht en de scheiding tussen bestuurlijk toezicht en opsporing.

Wees als gemeente bewust van deze rolverdeling. Sekswerkbeleid is gericht op het bevorderen van veiligheid, gezondheid en professionaliteit binnen een legale branche. Mensenhandel en ondermijning mogen nooit het uitgangspunt zijn van regulier toezicht.

RISICO'S VAN GEZAMENLIJKE CONTROLES BIJ THUISWERKENDE SEKSWERKERS (SMAP)

Het uitvoeren van bestuurlijke controles in samenwerking met meerdere ketenpartners of binnen convenanten is niet zonder risico. Wanneer de rechten, plichten en bevoegdheden van betrokken partijen niet helder zijn afgekaderd, kan dit ernstige gevolgen hebben voor de betrokken sekswerkers en hun directe omgeving.

Het Sekswerk Meld- en Adviespunt (SMAP) signaleert regelmatig situaties waarin na een bestuurlijke controle sekswerkers door woningcorporaties of particuliere verhuurders geconfronteerd worden met (pogingen tot) uithuiszetting. Dit gebeurt vaak op basis van informatie die tijdens of na gezamenlijke controles onterecht is gedeeld. Dit kan ernstige gevolgen hebben, zoals dakloosheid, verlies van bestaanszekerheid, verdere marginalisering en extra druk op sociale voorzieningen van de gemeente, zoals opvang en ondersteuning.

Voorkom daarom dat er ongeoorloofde informatiedeling plaatsvindt, met mogelijk ernstige gevolgen zoals bijvoorbeeld (onrechtmatige) uithuiszetting.

Toezicht op sekswerk kan ook volledig vanuit de gemeente worden georganiseerd. Daarbij is het raadzaam om zorg te dragen voor goede opleiding van de toezichthouders. Gemeentelijk personeel dat belast is met toezicht en handhaving moet voldoende training en ondersteuning krijgen. Deze training moet in ieder geval bestaan uit kennis over wet- en regelgeving, inzicht in de specifieke context en uitdagingen van de seksbranche, communicatievaardigheden en sensitiviteitstraining, gericht op niet-stigmatiserend en respectvol contact met sekswerkers.

Overweeg om toezichthouders in burgerkleding te laten werken. Zo wordt een overwicht op basis van uniform beperkt en wordt voorkomen dat de buurt een mogelijke link legt met sekswerk en de sekswerker onbedoeld 'geout' wordt. Sekswerkers geven daarnaast aan dat het voor de vertrouwensband niet helpend is als toezichthouders zich voordoen als klant. Als er geen vertrouwen is in overheidsinstanties, dan kan er een hogere drempel worden ervaren om voor eventuele hulp of ondersteuning aan te kloppen. Daarnaast is het van belang om duidelijke informatie te delen over de rechten en plichten van de gecontroleerde sekswerker. Denk hierbij aan een informatiebrochure in meerdere talen. Maak voor de sekswerker duidelijk of ze te maken hebben met gemeentelijke toezichthouders of met politie. Maak ook duidelijk wanneer er tijdens de controle van bevoegdheid wordt gewisseld en welke consequenties dat heeft voor de rechten en plichten van de beambte en voor de rechten en plichten van de sekswerker.

Meerdere sekswerkers aanwezig

Wanneer bij een pand twijfel bestaat of de sekswerker alleen is of dat er mogelijk derden aanwezig zijn, is het belangrijk om veiligheid in acht te nemen. In zulke geval kunnen vooraf afspraken worden gemaakt met de basisteams van politie. Bij een eventuele escalatie kan dan snel worden geschakeld, zoals dat ook geldt voor andere branches die door toezichthouders worden gecontroleerd.

Zorgpartners betrekken

Gemeenten verschillen in hun aanpak rondom het meenemen van zorgpartners bij controles. Dit kent zowel voor- als nadelen: Een van de voordelen is dat sekswerkers bij een controle direct geïnformeerd worden over zorg-, gezondheids-, of hulpverleningstrajecten. In het geval van mogelijke signalen van uitbuiting kan daarnaast ook snel actie ondernomen worden. Een nadeel is dat de aanwezigheid van meerdere personen bij een controle als overweldigend of intimiderend kan worden ervaren. Dit kan ten koste gaan van het vertrouwen van de sekswerker in de hulpverlening, omdat deze vereenzelvigd wordt met controle. Daarnaast wordt het plannen van integrale controlemomenten complexer door de betrokkenheid van meerdere partijen.

LANDELIJKE LEIDRAAD PROFESSIONALISEREN TOEZICHT OP DE SEKSBRANCHE

Er zijn geen vaste regels voor toezicht en handhaving in de seksbranche. In de praktijk wordt doorgaans aangenomen dat het bestuurlijk toezicht door toezichthouders van de gemeente wordt uitgevoerd. Dit is echter niet in elke gemeente het geval. In sommige gemeenten is de politie aangewezen als bestuurlijk toezichthouder. Wie verantwoordelijk is voor het toezicht staat omschreven in de [Landelijke leidraad Professionaliseren toezicht op de seksbranche](#).

Bestuurlijke rapportages

Bij een controle wordt vaak een bestuurlijke rapportage opgesteld, zeker wanneer sekswerk aangetroffen wordt in een woning. In gemeenten waar sekswerk vanuit een woning niet is toegestaan, kan dit leiden tot een bestuurlijke rapportage én verdere bestuursrechtelijke stappen. Vaak wordt bij constatering ook de woningeigenaar geïnformeerd.

Bij huurwoningen leidt dit regelmatig tot problemen. Woningbouwcorporatie hanteren doorgaans een verbod op klantontvangst, ongeacht de aard van het beroep. Met het informeren van de woningbouwcorporatie kan het huurcontract van de sekswerker opgezegd worden en staat de sekswerker (met eventueel het gezin) op straat. Het gevolg daarvan is merkbaar bij de gemeente, want de uit huis geplaatste persoon heeft wel onderdak nodig en zal mogelijk via het sociaal domein bij de gemeente als cliënt aangemeld worden. Daarom is het van belang om zorgvuldig af te wegen wanneer en onder welke voorwaarden informatie wordt gedeeld. De gevolgen van een constatering worden in de praktijk vaak onderschat. Een zorgvuldige belangenafweging is cruciaal.

Webcrawling

Om aan klanten te komen, adverteren sekswerkers vaak op websites of via social media. Webcrawlen is het systematisch doorzoeken van advertenties op websites of social media. Volgens de AVG is webcrawling echter een inbreuk op de privacy en daardoor niet geoorloofd, omdat een wettelijke grondslag noodzakelijk is.

Hoewel de politie deze methode nog toepast, is de Autoriteit Persoonsgegevens hier kritisch op. Met het crawlen wordt gezocht naar kenmerken die vermoedens van mogelijke (seksuele) uitbuiting duidelijk maken en dit zo gericht op te sporen. Opsporing is echter een domein dat voorbehouden is aan politie en justitie. Gemeenten dienen zich te houden aan het bestuursrechtelijk kader. Crawlen valt niet onder het signaleren van misstanden.

Handhaving

Als er geconstateerd wordt dat er sprake is van een situatie die niet toegestaan is, moeten gemeenten afwegen of en hoe er handhavend wordt opgetreden. Handhaving kan bijvoorbeeld ingezet worden als er sprake is van sekswerk zonder vergunning of bij vormen van (geluids)overlast.

Gemeenten beschikken over diverse bestuurlijke middelen om handhavend op te treden. Denk hierbij aan:

- een bestuurlijke waarschuwing
- een last onder dwangsom
- een bestuurlijke boete
- het tijdelijk sluiten van een pand
- het (tijdelijk) intrekken van de exploitatievergunning

Deze middelen zijn gericht op bestuursrechtelijke overtredingen. Bij een vermoeden van seksuele uitbuiting geldt dat het strafrecht vóór het bestuursrecht gaat. Wel kan de gemeente na een strafrechtelijke vaststelling bestuurlijke maatregelen nemen. Denk hierbij aan het sluiten van een pand. Dit onderscheid is belangrijk en dient helder te worden toegelicht in het gemeentelijk sekswerkbeleid.

Communicatie

Iedere gemeente heeft de vrijheid om eigen regels en beleid op te stellen. Het is van groot belang dat de gemeente bijvoorbeeld via de gemeentelijke website of andere communicatiekanalen helder communiceert over de regels en contactmogelijkheden die gelden binnen haar gemeentegrenzen. Denk daarbij aan het beschrijven van de volgende zaken:

- Beleid sekswerkbedrijven
- Uitvoering controle sekswerkbedrijven
- Beleid thuissekswerk
- Uitvoering controle thuissekswerk
- Regels met betrekking tot het aanvragen van een vergunning
- Mogelijkheden voor hulp, zorg en begeleiding of voorzieningen voor samenkomst van sekswerkers
- Mogelijkheden voor het melden van misstanden of slachtofferschap
- Mogelijkheden voor het doen van aangifte
- Mogelijkheden voor het indienen van klachten bij, bijvoorbeeld, controles

Monitoring en evaluatie

Evalueren van beleid is een cyclisch proces. Het werkveld is dynamisch en verandert. Het is aanbevolen om op gezette tijden het bestaande beleid tegen het licht te houden en ruimte te geven voor aanpassingen. Het monitoren en evalueren van toezichts- en handhavingsactiviteiten zijn belangrijk om de effecten van het beleid te toetsen. Ook een eventueel ingestelde klankbordgroep biedt een goed meetpunt om gedurende de uitvoering van beleid te onderzoeken of de gewenste doelen bereikt worden. Bij een grootschaligere evaluatie van het beleid is het goed om terug te grijpen op de eerdere analyse die gemaakt is bij het tot stand komen van het beleid. Zo kunnen dezelfde indicatoren gebruikt worden in een tweede analyse, om zo een goed beeld te krijgen van de effecten en resultaten van het sekswerkbeleid.



BIJLAGE 1

Thuissekswerk en gemeentelijke regels

Aanleiding en doel

In de uitvoering van de 'Aanpak versterking sociale en juridische positie sekswerkers' kwamen in de kerngroep Gemeenten vragen op over zelfstandige thuissekswerkers en de mogelijkheden van gemeenten om hieromtrent regels te stellen. Naar aanleiding van deze vragen is besloten om dit memo op te stellen, met daarin een ambtelijke beschouwing van de parlementaire geschiedenis en ontwikkelingen ten aanzien van artikel 151a Gemeentewet, uitgevoerd door team sekswerkbeleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Met dit ambtelijk memo is gepoogd de achtergrond en praktijk te schetsen bij de relevante regelgeving en uitdrukkelijk niet om een standpunt in te nemen over wat wel en wat niet kan op grond van de wet.

Vraagstelling

De bestaande juridische grondslagen voor gemeenten om regels te stellen ten aanzien van sekswerk vloeien voort uit:

- Artikel 151a Gemeentewet: *De gemeenteraad 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; en*
- Artikel 149 Gemeentewet: *De gemeenteraad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.*
- Omgevingswet: *De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.*

Gemeenten stellen op basis van deze artikelen eigenstandig sekswerkbeleid op. De vraag is in hoeverre op grond van deze artikelen gemeenten ook regels kunnen stellen ten aanzien van thuissekswerk.⁹ Om een beeld te schetsen van de reikwijdte van de artikelen, is door ambtenaren van JenV (met bijdrage van ambtenaren van BZK) de doelstelling van de artikelen beschreven in deze memo en de praktische interpretaties die door verschillende gemeenten hieraan worden gegeven.

Uiteindelijk is het aan een rechter om op basis van de omstandigheden van het geval te beoordelen of bestuurlijke regels voor of maatregelen tegen thuiswerkende sekswerkers gegrond zijn of niet. Daarom is gezocht naar uitspraken van rechters die gaan over de gemeentelijke handhaving richting thuiswerkende sekswerkers. Omdat een uitspraak van een rechter casuïstisch van aard is, is echter voorzichtigheid geboden bij het trekken van generaliserende conclusies. Voorbeelden van bestaande interpretaties en jurisprudentie, zoals omschreven in deze memo, kunnen evenwel helpend zijn voor gemeenten bij het ontwikkelen van sekswerkbeleid waarin helderheid wordt gegeven is welke regels wel of niet gelden voor thuissekswerkers.

⁹ Hiermee wordt in deze nota bedoeld: sekswerk dat door een zelfstandig werkende sekswerker vanuit de eigen woning wordt verricht.

1. Artikel 151a Gemeentewet

Doelstelling (uit de memorie van toelichting)¹⁰

Met de Wet opheffing algemeen bordeelverbod¹¹ in 2000 is het gelegenheid geven tot (de exploitatie van) prostitutie¹² toegestaan. Opgemerkt werd dat als gevolg van de opheffing van het algemene bordeelverbod en de legalisering van exploitatie van vrijwillige prostitutie de overheid het prostitutiewezen beter zou kunnen sturen en reguleren en gemeenten daartoe een gemeentelijk vergunningenbeleid kunnen voeren. Dit zou kunnen op grond van artikel 149 van de Gemeentewet. Onder deze verordenende bevoegdheid vallen aangelegenheden die onder de gemeentelijke huishouding vallen, waaronder aspecten van de openbare orde, veiligheid en bescherming van de gezondheid van personen. Daarbij werd opgemerkt dat echter niet met zekerheid kon worden gesteld dat de regulering van escortbedrijven onder het toepassingsbereik van de gemeentelijke huishouding valt. Daarnaast kan een escortbedrijf technisch gezien gevestigd zijn in een gemeente, maar zijn diensten aanbieden over gemeentegrenzen heen. Indien men dus zeker wilde stellen dat escortbedrijven object van gemeentelijke bemoeienis binnen de gemeentelijke huishouding zijn, dan verdiende het aanbeveling daarvoor een wettelijke grondslag te bieden.

Middels een (gewijzigd) amendement op het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod¹³ is in 1999 vervolgens een wijziging van de Gemeentewet doorgevoerd waarmee werd beoogd te regelen dat bij verordening aan het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met (en later: of voor) een derde tegen betaling eisen kunnen worden gesteld (art. 151a). In de toelichting bij het amendement wordt aangegeven wat de beoogde wijziging omvat: “Met het hier geïntroduceerde begrip «bedrijfsmatig» in plaats van «in een daartoe bestemde inrichting», wordt beoogd escortbedrijven onder de werking van de wet te doen vallen.”¹⁴ Deze eisen hebben als doel de positie en de status van de sekswerker te verbeteren en misstanden tegen te gaan.¹⁵

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot opheffing van het algemeen bordeelverbod werd opgemerkt maakte de opheffing de weg vrij voor gemeenten om een effectief beleid inzake alle vormen van (exploitatie van) prostitutie te voeren.¹⁶ Dit gemeentelijk prostitutiebeleid werd gericht op ‘beheersing, sturing en sanering van de prostitutiebranche’ en op ‘verbetering van de omstandigheden waaronder in de prostitutiebranche wordt gewerkt’. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het daarbij niet alleen ging ‘om bestrijding van overlast, maar ook om verbetering van de positie van de prostituee’.¹⁷ Daarbij werd toegelicht dat gemeenten dit beleid kunnen voeren op drie terreinen. In de eerste plaats kunnen gemeenten een vestigingsbeleid voeren. Daarmee kan invloed worden uitgeoefend op de aard en de omvang van prostitutiebedrijven. De vestiging van een bedrijf dient tevens in overeenstemming te zijn met planologische regels en met de leefmilieuverordening. In de tweede plaats werd opgemerkt dat gemeenten regels kunnen stellen ten aanzien van de inrichting van een prostitutiebedrijf. Genoemd werden voorschriften inzake inrichting, hygiëne en (brand)veiligheid. In de derde plaats werd aangegeven dat gemeenten voorschriften kunnen vaststellen inzake de bedrijfsvoering. Deze voorschriften kunnen de positie en de status van de prostituee betreffen (bescherming van de lichamelijke en geestelijke integriteit; geen minderjarige prostituees of prostituees zonder een geldige verblijfstitel), en beogen tevens niet te aanvaarden overlast voor de buurt te voorkomen.¹⁸

Er ontbreekt een artikelsgewijze toelichting voor artikel 151a Gemeentewet. Het begrip “bedrijfsmatig” wordt in de memorie van toelichting niet expliciet gedefinieerd.

¹⁰ Kamerstukken II 1996/97, 25437, nr. 3

¹¹ Stb. 1999, nr. 464

¹² Er wordt gesproken van prostitutie omdat dit in de wetsgeschiedenis zo is aangeduid. Zoals uit de beschrijving van de wetsgeschiedenis hierna zal blijken is de reikwijdte van bovengenoemde grondslag in de Gemeentewet van ‘seksuele handelingen met een ander’ (prostitutie), na de eerste invoering op een later moment uitgebreid naar ‘seksuele handelingen met of voor een ander’ (sekswerk).

¹³ Gewijzigd amendement van het lid Nicolaï c.s. van 2 februari 1999 (Kamerstukken II 1998/1999, 25437, nr. 18)

¹⁴ Kamerstukken II 1998/99, 25437, nr. 10

¹⁵ Kamerstukken I 1998/1999, 25437, nr. 189b

¹⁶ Kamerstukken II 1996/97, 25437, nr. 3, paragraaf 4.

¹⁷ Kamerstukken II 1996/97, 25437, nr. 3, p. 7

¹⁸ Kamerstukken II 1996/97, 25 437, nr. 3, p. 7

Lokale interpretaties over de reikwijdte

In de praktijk komt het voor dat gemeenten regels stellen ten aanzien van sekswerkers die vanuit de eigen woning werken. Gesteld wordt namelijk dat sekswerkers zichzelf *bedrijfsmatig gelegenheid kunnen geven tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling*, hetgeen artikel 151a van de Gemeentewet omvat. Veel gemeenten hanteren een vergunningplicht voor verschillende vormen van sekswerk. Veelal wordt thuiswerk echter verboden voor sekswerkers die vanuit de eigen woning werken, meestal doordat hiervoor geen vergunning wordt uitgegeven. Vaak wordt als reden gegeven dat toezicht achter de voordeur lastig is en gemeenten daardoor geen zicht hebben op de veiligheid en gezondheid van een sekswerker. Ook wordt gevreesd voor een aantrekkende werking op niet-vergunde seksinrichtingen wat ook woningonttrekking tot gevolg heeft.

Het verschilt per gemeente wat wordt verstaan onder 'bedrijfsmatig'. Vaak wordt onder bedrijfsmatig verstaan dat wordt geadverteerd door de sekswerker en dat de sekswerker al zijn/haar inkomsten genereert uit sekswerk vanuit huis. De gemeente beschouwt de woning dan als een seksinrichting, en daar is op grond van artikel 151a van de Gemeentewet een vergunning voor nodig. In dat geval wordt beargumenteerd dat indien de thuissekswerker zonder vergunning werkt, dit in strijd is met de regels die zijn gesteld in de APV op grond van artikel 151a van de Gemeentewet.

Aan de andere kant zijn er enkele gemeenten die geen regels stellen ten aanzien van thuiswerkende sekswerkers. Beargumenteerd wordt dat artikel 151a van de Gemeentewet geen juridische grondslag biedt om regels te stellen ten aanzien van thuiswerkende sekswerkers, omdat dit artikel alleen ziet op seksbedrijven en niet op individuele sekswerkers. Het begrip 'bedrijfsmatig' is in artikel 151a van de Gemeentewet direct verbonden met het element 'gelegenheid geven'. Beargumenteerd wordt dat de sekswerker niet zichzelf 'de gelegenheid kan geven tot', en dat daarom de normadressant van dit artikel degene is die iemand anders de gelegenheid geeft zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling, oftewel: de exploitant van een seksbedrijf.

Verder stellen sommige gemeenten dat er in geval van thuiswerk sprake is van het *uitoefenen van een beroep aan huis*, en niet van een seksbedrijf. In deze gemeenten wordt thuiswerk dan ook toegestaan zonder dat daarvoor een vergunning nodig is, mits een sekswerker dit werk alleen doet. Dit betekent echter niet dat er geen regels zijn voor thuiswerkende sekswerkers. Zij moeten alsnog voldoen aan regels voor alle aan huis gebonden beroepen (zie ook paragraaf 3 van de Omgevingswet).

2. Artikel 149 Gemeentewet

Doelstelling (uit de memorie van toelichting)

Artikel 149 van de Gemeentewet stelt dat *de raad de verordeningen maakt die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt*. Er is veel geschreven over de reikwijdte van 'het belang van de gemeente'. Dit artikel sluit aan bij de Grondwet en artikel 108 Gemeentewet waar het draait om het begrip 'gemeentelijke huishouding'. Hiervoor wordt verwezen naar Tekst en Commentaar Gemeentewet. Hierover staat onder meer het volgende omschreven:

a. Huishouding

De raad maakt verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt, maar zal daarbij niet mogen treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen; hij zal moeten blijven binnen de algemene taakomschrijving van art. 108 lid 1 (Kamerstukken II 1988/89, 19403, 10, p. 201-202), waar wordt gesproken van 'de huishouding van de gemeente'. De jurisprudentie die zich over dit begrip heeft gevormd, blijft van kracht ten aanzien van de afbakening van hetgeen 'in het belang van de gemeente' is. Die afbakening van het terrein waarover de verordenende bevoegdheid zich mag uitstrekken, geschiedt veelal aan de hand van de zogeheten bovengrens, de benedengrens en de territoriale grens (of zijgrens).

b. Bovengrens

Met de bovengrens is bedoeld dat de gemeentelijke verordening niet in strijd mag zijn met hoger recht (de [Grondwet](#), wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en provinciale verordeningen). Over de verhouding tot dit hogere recht zie de [art. 121](#) en [122](#). De rechter toetst volledig aan de bovengrens.

c. Benedengrens

Met de benedengrens is bedoeld dat de verordening het openbaar belang van de gemeente te allen tijde moet raken en niet mag treden in 'eene regelingen der bijzondere belangen der ingezetenen' (HR 25 maart 1912, W 9322, Gst. 3179). Bij de beoordeling daarvan houdt de rechter rekening met het uitstralingseffect van de regeling: ook een gedraging die zich als zodanig niet in de openbare sfeer afspeelt, maar wel een duidelijk effect op de omgeving heeft (bijv. in de vorm van overlast of gevaar) raakt een gemeentelijk belang en betreft niet louter de bijzondere belangen der ingezetenen. De afweging van belangen die aan een verordening ten grondslag liggen, wordt door de rechter terughoudend getoetst. Hij beperkt zich tot de vraag of een verordening in het belang van de gemeentelijke huishouding kan zijn (HR 8 april 1980, [NJ 1980/330](#)). Zie ook [art. 108](#). Het is bovendien goed voorstelbaar dat toetsing aan de benedengrens in de praktijk steeds meer wordt vormgegeven als toetsing aan een bovengrens. Dit houdt verband met de ontwikkeling van privacy en gerelateerde rechten die meer en meer zijn gecodificeerd in hoger recht en daarmee dus (ook) als bovengrens gelden.

d. Territoriale grens

De regelgevende competentie wordt begrensd door de gemeentegrens. De gemeentelijke regelgever kan bijvoorbeeld geen gedragingen strafbaar stellen die buiten de gemeentegrenzen worden begaan, ook niet als dat gebeurt door ingezetenen van de eigen gemeente.

4. Nodig oordeelt

De bepaling kent een subjectieve redactie waarmee wordt uitgedrukt dat het in de eerste plaats aan de raad is te beoordelen welke verordeningen hij in het belang van de gemeente nodig acht ([Kamerstukken II 1985/86, 19403, 3](#), p. 133). Rechterlijke toetsing is daarmee echter niet uitgesloten, maar zal in de regel terughoudend geschieden.

Interpretaties van de reikwijdte

Of dit artikel ook een grondslag is om verordeningen te kunnen opstellen ten aanzien van individuele sekswerkers, is afhankelijk van de beoordeling of dit binnen de gemeentelijke huishouding valt. Sommige partijen beargumenteren dat het stellen van regels ten aanzien van thuiswerkende sekswerkers binnen de gemeentelijke huishouding valt, omdat dit werk gevolgen kan hebben voor de openbare orde en veiligheid en voor de volksgezondheid. Beargumenteerd wordt dat thuissekswerk overlast met zich mee kan brengen en/of dat sekswerk louches personen zou aantrekken en in een woonwijk voor gevaar kunnen zorgen. Anderen stellen dat dit in strijd is met hogere regelgeving, namelijk het recht op persoonlijke levenssfeer. Thuissekswerk wordt immers niet meer dan andere beroepen aan huis als overlast gevend beschouwd, wanneer de sekswerker zelfstandig één tot enkele klanten per dag ontvangt.

3. Omgevingswet

Naast de Gemeentewet, kunnen ook op basis van de Omgevingswet regels worden gesteld ten aanzien van de fysieke leefomgeving en daarmee ook de bestemming van woningen.

Doelstelling

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Doel hiervan is het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. De wet is gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit,
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Interpretatie van de reikwijdte

Sekswerk is een legaal beroep. Thuissekswerk kan daarom worden gezien als de uitoefening van een 'beroep of bedrijf aan huis' net zoals bijvoorbeeld een kapper aan huis. Gemeenten hebben op grond van de Omgevingswet mogelijkheden om regels te stellen ten aanzien van sekswerk vanuit de eigen woning op basis van omgevingsplannen.

Belangrijk hierbij is dat het beroep sekswerk niet anders mag worden behandeld dan andere beroepen. Als het omgevingsplan geen (praktijkruimte voor een) beroep of bedrijf aan huis toestaat, is het dus niet nodig om thuissekswerk apart te verbieden. Echter, als deze bestemming wel is opgenomen in het omgevingsplan dan is thuissekswerk in principe toelaatbaar en kunnen hier in principe geen andere regels aan worden gesteld in het omgevingsplan dan aan andere beroepen of bedrijven aan huis. Ook in wetsvoorstellen met betrekking tot sekswerk wordt gesteld dat het gemeenten niet is toegestaan in lokaal beleid specifieke uitzonderingen te maken met betrekking tot zelfstandig werkende prostituees ten opzichte van andere vormen van zelfstandig thuiswerken.¹⁹

Indien men toch een uitzondering voor thuissekswerk zou willen maken, dan dient dit goed te worden gemotiveerd. In dat verband zal duidelijk moeten worden gemaakt waarom - uit een oogpunt van (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving - een pedicure, een kapper of een accountant wel zijn toegestaan, maar sekswerk niet. Van (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving zal pas sprake zijn, wanneer het 'thuiswerk' in een zodanige frequentie plaatsvindt dat dit (onder meer) gevolgen heeft voor het verkeer of op zodanige tijdstippen dat het de nachtrust verstoort in de buurt. De VNG benoemt in haar handreiking verordeningen en het omgevingsplan meer voorbeelden van mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving van prostitutie-activiteiten, in het kader van het stellen van regels over de toelaatbaarheid van die activiteiten. Mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen over de bereikbaarheid, het parkeren, wegverkeerslawaai of geluidsoverlast van bezoekers betreffen. Aspecten zoals sociale veiligheid en het risico lastig gevallen te worden, kunnen overigens ook bepalend zijn voor (mogelijke) gevolgen op de fysieke leefomgeving. Dit soort effecten moeten dan wel objectief aantoonbaar ('meetbaar') zijn.

¹⁹ Kamerstukken II, 2020/2021, 35 715, nr. 3. Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Regulering Sekswerk (Wrs), p. 15.

Algemene regels voor beroepen of bedrijven aan huis

Regels die gemeenten stellen aan bedrijven aan huis zien veelal op het voorkomen van overlast, het verbieden van reclame en het deel van de woning dat wordt gebruikt voor het bedrijf. Voorbeelden van regels aan de uitoefening van een beroep of bedrijf aan huis zijn:

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

Als deze regels die voor alle beroepen of bedrijven aan huis gelden, worden overtreden door de thuissekswerker, dan kan een gemeente oordelen dat een woonhuis wordt gebruikt voor het exploiteren van een seksinrichting, in plaats van bewoning. In dat geval is in strijd met de Omgevingswet gehandeld.

4. Jurisprudentie

Bij JenV is een aantal rechterlijke uitspraken bekend over gemeentelijke handhaving ten aanzien van sekswerk vanuit de eigen woning. In een drietal zaken uit 2007, 2010 en 2020 komt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot het oordeel dat een gemeente mocht handhaven in geval een sekswerker vanuit de eigen woning werkt.²⁰ Overwogen wordt dat:

- De gemeente in de APV heeft opgenomen dat een seksbedrijf vergunningplichtig is, en;
- Dat de thuiswerkende sekswerker een seksinrichting exploiteerde vanuit de eigen woning, en;
- Dat de thuiswerkende sekswerker niet in het bezit was van een vergunning voor een seksinrichting, dus;
- De thuiswerkende sekswerker overtreedt de APV, en daarom;
- Oordeelt de rechter dat een bestuurlijke maatregel gegrond is.

Onderstaand wordt een aantal relevante overwegingen uit de uitspraken weergegeven.

In een uitspraak van de Afdeling uit 2007 werd overwogen dat een thuissekswerker die zelfstandig in haar woning werkte, niet betekent dat reeds daarom geen sprake kan zijn van een bedrijfsmatige exploitatie:

*Dat zij thuis werkte en dat in haar woning geen andere prostituees werkzaam waren, betekent niet dat reeds daarom geen sprake kan zijn van een bedrijfsmatige exploitatie, dan wel van een exploitatie in een omvang alsof ze bedrijfsmatig was. Appellante voorzag in haar eigen levensonderhoud door in haar woning als prostituee te werken. Zij wierf daarvoor actief klanten door het plaatsen van advertenties en haar inkomsten uit die activiteiten worden via een boekhouder bij de fiscus verantwoord. Bovendien is zij mede ten behoeve van haar prostitutieactiviteiten ingeschreven in het handelsregister berustend bij de Kamer van Koophandel. Deze omstandigheden mede in aanmerking genomen, bestaat voldoende grond voor het oordeel dat appellante in haar woning een seksinrichting exploiteerde als bedoeld in de APV. Dat in sommige gemeenten geen vergunningplicht geldt voor thuiswerkende prostituees, maakt dit niet anders.*²¹

²⁰ Zie onder meer de uitspraken: [ECLI:NL:RVS:2010:BN6983](#), [ECLI:NL:RVS:2020:942](#) en [ECLI:NL:RVS:2007:BA1676](#).

²¹ ABRvS 28 maart 2007, nr. 200608187/1, onder 2.4 ([ECLI:NL:RVS:2007:BA1676](#)).

Uit een uitspraak van de Afdeling uit 2010:

Nadat op 26 september 2007 is geconstateerd dat [appellante] een seksinrichting exploiteerde, hetgeen zij zelf heeft bevestigd, is bij de controle op 13 februari 2008 vastgesteld dat [appellante] onder dezelfde naam bereikbaar was op hetzelfde mobiele nummer als zij was ten tijde van de eerste controle en dat zij wederom seksuele handelingen tegen betaling aanbood in dezelfde woning als ten tijde van de eerste controle. Gelet hierop heeft de burgemeester aannemelijk mogen achten dat [appellante] seksuele handelingen tegen betaling verrichtte, derhalve een seksinrichting exploiteerde zonder de daartoe benodigde vergunning en dat zij die exploitatie na de eerdere waarschuwing niet heeft beëindigd.²²

En uit een uitspraak van de Afdeling uit 2020:

De burgemeester heeft onder verwijzing naar de bestuurlijke rapportage verder voldoende gemotiveerd dat [appellante] gelegenheid heeft gegeven tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling. Zij heeft de advertentie op de website geplaatst of doen plaatsen. In de advertentie stond een omschrijving, waren seksuele handelingen genoemd en stonden tarieven vermeld.²³

5. Conclusie

In de parlementaire geschiedenis ten aanzien van artikel 151a Gemeentewet is beperkt uitleg gegeven aan wat beoogd onder de reikwijdte van het artikel te vallen. Duidelijk is dat met de invoering van het artikel in ieder geval is beoogd om escortbedrijven, die niet in alle gevallen een fysieke inrichting hebben, onder de werking van de wet te doen vallen. Omdat niet expliciet is benoemd of regels kunnen worden gesteld ten aanzien van thuissekswerk, kan dat leiden tot onduidelijkheid. Het is aannemelijk dat thuissekswerk ten tijde van de totstandkoming van artikel 151a minder (politieke) bekendheid had.

In een aantal uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat de thuiswerkende sekswerker de APV overtrad door bedrijfsmatig te werken en dat de handhaving door de gemeente rechtmatig was. Wat opvalt in de genoemde uitspraken, is dat in jurisprudentie geen expliciete nadere duiding is gegeven van wat “het bedrijfsmatig geven van gelegenheid” precies omvat. In de gevonden uitspraken wordt niet met zoveel woorden overwogen of de sekswerker daadwerkelijk zichzelf de gelegenheid kan geven tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling. In de uitspraken gaat het erom of er sprake is van exploitatie van een seksbedrijf. De term “het bedrijfsmatig geven van gelegenheid” wordt in de praktijk door gemeenten verschillend geïnterpreteerd. Waar de ene gemeente adverteren voldoende acht om te komen tot “bedrijfsmatig gelegenheid geven tot”, voldoet dat voor de ander niet aan die definitie.

Het is aan te raden dat gemeenten duidelijkheid scheppen over wat in de lokale context precies wordt verstaan onder ‘bedrijfsmatig gelegenheid geven tot’. Een thuissekswerker kan namelijk van mening zijn legaal vanuit huis te werken, omdat diegene van mening is dat hij/zij geen bedrijfsmatig gelegenheid geeft tot. De gemeente kan echter anders oordelen en concluderen dat een thuissekswerker zonder vergunning voor een seksbedrijf in overtreding is van lokale regelgeving. Duidelijkheid bieden over of sekswerkers vanuit de eigen woning (en onder welke voorwaarden) mogen werken en of daarvoor wel of geen vergunning nodig is, kan de rechtszekerheid op dit punt verbeteren.

²² ABRvS 15 september 2010, nr. 201001241/1/H3, onder 2.3.1 ([ECLI:NL:RVS:2010:BN6983](#))

²³ ABRvS 1 april 2020, nr. 201904161/1/A3, onder 4 ([ECLI:NL:RVS:2020:942](#))

BIJLAGE 2

Hoofdpunten voor beleidsvorming

1. **Analyse:** creëer een goed beeld van omvang en aard van de sekswerksector. Verzamel gegevens over het aantal sekswerkers, werkplekken, verschillende vormen van sekswerk en de behoeften en problemen waarmee sekswerkers/exploitanten te maken hebben.
2. **Ruimtelijke ordening en plannen:** past het sekswerkbeleid binnen de geldende Omgevingswet?
3. **Regionale oriëntatie en samenwerking:** benader collega's van regiogemeenten om ervaringen te wisselen en een breder beeld van de huidige situatie te krijgen.
4. **Lokale politieke kleur en wensen:** analyseer waar de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders staan in de discussie en neem hen zo nu en dan mee in de actuele (lokale, regionale en landelijke) ontwikkelingen.
5. **Sekswork mag je niet verbieden:** de uitvoerige parlementaire geschiedenis geeft aan dat het volledig weren van seksworkbedrijven door middel van een nul-beleid niet bedoeld is door de wetgever.
6. **Vind balans tussen het faciliteren van sekswork en het voorkomen van onvergunde situaties:** hoe strikter en onduidelijker de regels voor een vergunning, hoe meer onvergund werken in de hand wordt gewerkt.
7. **Lokale speelruimte:** artikel 151a Gemeentewet biedt de ruimte om nadere regels te stellen voor bedrijfsmatige exploitatie van seks tegen betaling. De gevolgen van de keuzes moeten kritisch worden geanalyseerd.
8. **Thuiswerk:** geef aan wat wel en wat niet is toegestaan en in welke gevallen van regelovertreding wordt opgetreden.
 - a) **Thuiswerk volledig vrijlaten:** de gemeente staat het toe als beroep aan huis – sekswerkers dienen zich te houden aan de regels voor alle aan huis gebonden beroepen.
 - b) **Enkele gereguleerde voorwaarden:** let op dat de voorwaarden niet te dicht tegen (een vorm van) vergunningsvoorwaarden voor een seksbedrijf aan schuren. Voorwaarden zoals het behoud van de woonfunctie en inschrijving als persoon in de gemeentelijke basisadministratie (BRP) zijn daarentegen wel mogelijk. Dit valt onder het stellen van nadere regels. Deze bevoegdheid hebben gemeenten op basis van artikel 149 Gemeentewet.
 - c) **Verbod op thuiswerk:** denk er hierbij aan dat er meer mogelijkheden zijn om overlast te voorkomen. Een volledig verbod kan het zicht op de sekswerker beperken en de toegang tot zorg, hulp en ondersteuning belemmeren.
9. **Leeftijdsgrens:** Momenteel mag sekswork en prostitutie in het bijzonder wettelijk vanaf de leeftijd van 18 jaar worden beoefend. Het instellen van een hogere leeftijdsgrens moet goed gemotiveerd worden in het beleid.
10. **Regels vergunning seksbedrijf:** gemeenten kunnen een vergunningplicht opleggen voor seksbedrijven, prostitutiebedrijven of escortbedrijven.

11. **Intakegesprekken:** intakegesprekken met sekswerkers staan op (zeer) gespannen voet met de wensen/ belangen van sekswerkers en de eisen in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) vanwege het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Voor sekswerkers voelt het als (een vorm van) vergunningplicht en zij worden gedwongen om zich kenbaar te maken waarbij zij vrezen dat zij in andere contacten gediscrimineerd worden. Een intakegesprek is dus op basis van de wet niet mogelijk en druist in tegen het gelijkheidsbeginsel van sekswerkers.
12. **Duur van de vergunning:** er is beleidsvrijheid in het bepalen van de geldigheidsduur van een vergunning bij seksbedrijven. Een vergunning kan worden afgegeven voor bijvoorbeeld een, twee of vijf jaar. In beginsel kan een vergunning ook afgegeven worden voor onbepaalde tijd.
13. **Schaarse vergunningen:** Indien een maximum wordt gehanteerd, wordt een vergunning voor een seksbedrijf aangemerkt als schaarse vergunning en kan deze niet voor onbepaalde tijd aan een exploitant worden gegeven. Vaak wordt een periode van drie tot vijf jaar genomen voor de vergunning weer beschikbaar wordt gesteld voor anderen om in te schrijven. Een zeer beperkt aantal vergunningen kan ondernemers weerhouden om een vergunning aan te vragen.
14. **Maximumbeleid:** behalve een maximum aantal seksbedrijven per gemeente, is het mogelijk om hiernaast of in plaats hiervan ook eisen vanuit de Omgevingswet in te richten. In alle gevallen van een maximumbeleid is het raadzaam om dit regionaal af te stemmen. Er bestaat geen maximum op het aantal te vergeven vergunningen. Het is ook niet verplicht om een maximum in te stellen.
15. **Leges voor vergunning:** de hoogte en voorwaarden waaronder leges vastgesteld mogen worden zijn te vinden bij de VNG. De hoogte van de leges wordt conform de inspanning vastgesteld.
16. **Bedrijfsplan:** opstellen van een bedrijfsplan door de ondernemer/exploitant is niet verplicht, maar wel gewenst. In dat bedrijfsplan moet de exploitant aangeven hoe hij/zij de bedrijfsvoering organiseert en ervoor zorgt dat er veilig en hygiënisch gewerkt kan worden in het bedrijf. Hiermee kan worden beoordeeld of de exploitant voldoende oog heeft en zorg draagt voor goede arbeidsomstandigheden.
17. **Omgevingswet:** als de gemeente in de omgevingsplannen geen specifieke bepalingen heeft met betrekking tot aan huis gebonden beroepen, dan valt sekswerk binnen de bepalingen van ieder aan huis gebonden beroep. Zet de gemeente echter beperkingen op het omgevingsplan voor aan huis gebonden sekswerk, dan moet dat goed gemotiveerd worden.
18. **Vaststellen van nadere voorwaarden:** de aan de vergunning verbonden voorwaarden zijn afhankelijk van het soort sekswerk. De voorwaarden voor een bordeel kunnen anders zijn dan die voor een escortbedrijf, of van de lokale context afhankelijk. Denk hierbij aan openingstijden of het al dan niet mogen slapen op de werkplek.
19. **Ondersteuning sekswerker en prostitutie maatschappelijk werk:** het is belangrijk dat aspecten zoals zorg en hulpverlening onderdeel zijn van het sekswerkbeleid. In enkele grotere steden zijn centra voor maatschappelijk werk en dienstverlening. Daarnaast zijn er gemeenten die klankbordgroepen faciliteren.
20. **Toezicht en handhaving:** gericht op het controleren van de vergunningsvoorwaarden en handhaving van de APV. De aanpak van mensenhandel is gericht op opsporing en valt binnen het domein van het strafrecht. Richt het gemeentelijk toezicht daarom ook in op zowel de vergunde als onvergunde sector. **In de onvergunde sector is daarbij niet per definitie direct sprake van uitbuiting.** Het betreft vaak ook de zelfstandige sekswerkers die niet terecht kunnen of willen bij vergunde seksbedrijven.

21. **Controle (thuiswerk):** een vaste frequentie voor controle is niet wettelijk vastgesteld. In de praktijk varieert dit tussen de één en zes keer op jaarbasis. Het toezicht op thuiswerk werkt anders:
- **Thuiswerk wordt verboden:** controle op thuiswerk en eventuele bestuurlijke handhaving zal ingezet moeten worden. Er wordt gehandeld op een signaal als dit zich aandient.
 - **Thuiswerk wordt toegestaan:** toezicht is meer gericht op het aanhalen van het contact en het inrichten van voorlichting voor de betreffende sekswerker.
 - **Thuiswerk onder voorwaarden wordt toegestaan:** behoud het contact met de sekswerker door, naast toezicht, ook te investeren in klankbordgroepen voor sekswerkers.
 - **Geen voorwaarden:** er is niets te controleren en de gemeente hoeft alleen te reageren op signalen van overlast.

Afsluiting en disclaimer

Deze handreiking is bedoeld om gemeenten te ondersteunen bij het opstellen of herzien van het sekswerkbeleid. Er is geprobeerd om inhoudelijk compleet te zijn en handvatten te bieden. Dat neemt niet weg dat het streven naar een zo compleet mogelijk beeld lastig is. Het doel is geweest om de belangrijkste hoofdlijnen te schetsen en recht te doen aan een zo actueel mogelijk beeld. Het achterwege blijven van eventuele uitzonderingen of twijfelgevallen kunnen niet altijd worden voorkomen. Het is daarom belangrijk om bij het opstellen of herzien van beleid zo breed mogelijk en inclusief te werk te gaan. Twijfels en duiding van vraagstukken kunnen zo gezamenlijk besproken en opgepakt worden.

Het is een feit dat sekswerkbeleid op maatschappelijke en politieke discussie stuit. Het kent voor- en tegenstanders, uiteenlopende visies en vaak ook stevige emoties. Juist daarom is het van belang om het gesprek met elkaar aan te gaan en te blijven voeren.

Een essentieel uitgangspunt daarbij is het besef dat sekswerk een beroep is en een eigen beleidsvisie vraagt. Niet al het sekswerk is mensenhandel en mensenhandel vraagt om een geheel ander handelingskader. Door deze zaken zuiver te onderscheiden, ontstaat ruimte voor beleid dat recht doet aan diversiteit binnen het sekswerk én dat oog heeft voor veiligheid, autonomie en weerbaarheid. Dat neemt niet weg dat bij een inclusieve benadering van het beleid ook open en eerlijk gesproken mag worden over de risico's en uitdagingen die sekswerk met zich mee kan brengen. Daarbij gaat het niet alleen om mensenhandel, maar ook om andere vormen van geweld waar sekswerkers mee te maken kunnen krijgen. Denk hierbij aan seksueel geweld, stalking of chantage.



Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) maakt samen met de overheid, bedrijfsleven en veiligheidsprofessionals de samenleving weerbaar, geeft criminaliteit minder kans en verhoogt daarmee de veiligheid en het veiligheidsgevoel in Nederland. De adviseurs van het CCV vertalen veiligheidsbeleid naar de praktijk en omgekeerd, vanuit een sterke kennisbasis.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Churchillaan 11, 3527 GV Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

T (030) 751 67 00
E info@hetccv.nl
I www.hetccv.nl

