

Beleidsregel handhaving illegale prostitutie gemeente Hillegom 2025

De burgemeester van Hillegom,
het college van burgemeester en wethouders van Hillegom,
een ieder voor zover het zijn bevoegdheid betreft,

gelet op
hoofdstuk 3 van de Algemene plaatselijke verordening Hillegom (hierna: APV),
artikel 5.11 van het bestemmingsplan Herziening begrippen,
artikel 4:81, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb),

besluiten vast te stellen de

Beleidsregel handhaving illegale prostitutie gemeente Hillegom 2025

1. Juridisch kader

APV

In hoofdstuk 3 van de APV zijn regels opgenomen met betrekking tot onder andere seksinrichtingen en escortbedrijven.

Gelet op artikel 3:2 APV is het college bevoegd gezag voor de escortbedrijven en is de burgemeester het bevoegd gezag voor de seksinrichtingen.

Het is verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan (art. 3:3 APV).

Ruimtelijke kaders

In artikel 5.11 van het paraplubestemmingsplan Herziening begrippen is opgenomen dat het college de bestemmingen (behoudens aangeduide gebieden) gelegen binnen het bestemmingsplan Landelijk Gebied kunnen wijzigen ten behoeven van één prostitutiebedrijf in het gehele plangebied, met inachtneming van een aantal bepalingen.

Algemene wet bestuursrecht

De handhaving als bedoeld in deze beleidsregel wordt uitgevoerd conform de Algemene wet bestuursrecht.

2. Doel

Deze beleidsregel heeft betrekking op illegale prostitutie, oftewel prostitutie die plaatsvindt in strijd met de APV en/of de ruimtelijke kaders.

Het college en de burgemeester beschikken over verschillende bestuurlijke middelen om de belangen van de openbare orde en veiligheid, gezondheid en zedelijkheid te beschermen. De politie eenheid Den Haag en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) zorgen ervoor dat misdrijven worden opgespoord en vervolgd. Daarvoor wordt samengewerkt met diverse partners en andere opsporingsdiensten. De officier van justitie leidt het opsporingsonderzoek. Het OM houdt ook toezicht op de goede uitvoering van het vonnis van rechters; boetes moeten worden betaald, gevangenisstraffen uitgezeten en taakstraffen goed uitgevoerd.

Het doel van deze beleidsregel is om de handhavingsactiviteiten van de gemeente, politie en justitie op elkaar af te stemmen en zoveel mogelijk complementair te laten zijn. Geconstateerde overtredingen worden gevolgd door een reactie die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de ernst van de overtreding.

Met de vaststelling van deze beleidsregels is het kenbaar voor een 'overtreder' welke maatregel hij van de overheid kan verwachten na een overtreding als het gaat om illegale prostitutie.

3. Uitgangspunten

Het uitgangspunt is dat de ondernemer van een seksinrichting of escortbedrijf dient te voldoen aan alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Op iedere exploitant rust een zorgplicht voor een goede exploitatie; de ondernemer is verantwoordelijk voor de handhaving van de orde, gezondheid en zedelijkheid in zijn bedrijf.

Waar de ondernemer nalatig is, zal het bevoegde bestuursorgaan handhavend optreden. Bij de handhaving van illegale prostitutie worden de volgende belangen in acht genomen:

- a. openbare orde;
- b. het voorkomen of beperken van overlast;
- c. het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat;
- d. de veiligheid van personen;
- e. de gezondheid en zedelijkheid;
- f. de arbeidsomstandigheden van de prostituee;
- g. toezicht op bouw- en gebruiksvoorschriften;
- h. ruimtelijke kaders;
- i. naleving van de Wet milieubeheer;
- j. bestrijding van uitbuiting (mensenhandel) en malafide ondernemersklimaat;
- k. ernstig gevaar voor verspreiding van infectieziekte.

4. Handhavingsmatrix

Overtreding	Keer	Aanschrijving dat vergunning moet worden aangevraagd	Bevel tot tijdelijk sluiten van de inrichting	Bevel tot sluiten voor onbepaalde tijd	Intrekken vergunning	Vervolg door het OM	Opleggen last onder dwangsom
Exploitatie van een seksinrichting zonder vergunning (geen zicht op legalisatie)	1e		x				
	2e		x				
	3e			x			
Exploitatie van een seksinrichting zonder vergunning (zicht op legalisatie)	1e	x					
	2e		x				
	3e			x			
Exploitatie van een seksinrichting in strijd met de APV of vergunningsvoorwaarden	1e		x			x	
	2e		x		x	x	
	3e			x	x	x	
Exploitatie van een escortbedrijf zonder vergunning (geen zicht op legalisatie)							x
Exploitatie van een escortbedrijf zonder vergunning (geen zicht op legalisatie)	2e					X	
Exploitatie van een escortbedrijf zonder vergunning (zicht op legalisatie)	1e	x					
	2e						x
Exploitatie van een escortbedrijf in strijd met de APV of de vergunningsvoorwaarden	1e					x	x
	2e				x	x	

5. Toelichting beleidsregel en handhavingsmatrix

Algemeen

De mate en vorm waarin in een concreet geval bestuursrechtelijk wordt opgetreden geeft in het algemeen uitdrukking aan de elementen: ernst, recidive, onveiligheid, verstoring openbare orde en onomkeerbaarheid. In de matrix is aangegeven welke bestuurlijke maatregel in welk geval wordt toegepast. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in het aantal keer dat de overtreding is begaan. Indien binnen 18 maanden na de eerste overtreding opnieuw een overtreding wordt begaan dan wordt overgegaan naar de volgende stap in de handhavingsmatrix.

Voor de handhaving onderscheiden we 3 categorieën:

1. Exploitatie van een seksinrichting of een escortbedrijf zonder vergunning en geen zicht op legalisatie;

2. Exploitatie van een seksinrichting of een escortbedrijf zonder vergunning maar met zicht op legalisatie;
3. Exploitatie van een seksinrichting of een escortbedrijf met vergunning, maar waarbij gehandeld wordt in strijd met de APV of de vergunningsvoorwaarden.

Indien in een massagesalon illegale prostitutie wordt aangetroffen dan valt deze doorgaans onder categorie 1 of 2.

Alvorens de burgemeester of het college overgaat tot het treffen van een bestuurlijke maatregel, wordt de exploitant uitgenodigd zijn zienswijze mondeling of schriftelijk kenbaar te maken. Bij kleine incidenten of in geval van onverwijlde spoed kan worden volstaan met een telefonisch zienswijzegesprek. Tijdens het zienswijzegesprek wordt expliciet aangekondigd op welke termijn de exploitant uitsluitend kan verwachten met betrekking tot de voorgenomen bestuurlijke maatregel, zodat hij, indien gewenst, hiermee rekening kan houden in zijn wijze van bedrijfsvoering (inkopen van voorraden etc.).

Aanschrijving dat vergunning moet worden aangevraagd

Bij het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf zonder vergunning kan het bevoegde bestuursorgaan handhavend optreden. Alvorens dat te doen, moet het bestuursorgaan nagaan of er een mogelijkheid is om de inrichting c.q. de activiteiten te legaliseren. Als dat het geval is, zal de overtreder/exploitant worden verzocht om binnen een gestelde tijdsperiode een vergunning aan te vragen en te verkrijgen. De inrichting blijft gesloten totdat er een vergunning is verleend. Mocht de overtreder hier (binnen genoemde tijdsperiode) niet aan voldoen of indien er een volgende overtreding wordt begaan, dan wordt overgegaan naar stap 2 in de handhavingsmatrix.

Bevel tot sluiten

Het bevel tot sluiten van de inrichting is feitelijk een last onder bestuursdwang inhoudende sluiting. Op het sluitingsbevel is dan ook afdeling 5.3.1 van de Awb van toepassing. De last onder bestuursdwang is een middel dat het bestuursorgaan de zekerheid geeft dat het op korte termijn tot feitelijke beëindiging van de overtreding zal leiden. Met deze maatregel wordt beoogd de "loop" naar het pand eruit te halen en aldus overtredingen te beëindigen, dan wel herhalingen van de overtredingen te voorkomen. De last houdt in dat het pand ontoegankelijk is en blijft gedurende de termijn van sluiting en dat een aankondiging van de sluiting duidelijk zichtbaar moet worden aangebracht op het betreffende pand. De last zal een concrete omschrijving inhouden van wat moet worden gesloten en gesloten moet worden gehouden. Het kan voorkomen dat dit alleen van toepassing is op een betreffende ruimte van het pand of erf. Indien de overtreder geen gevolg geeft aan de last, zal het bevoegd bestuursorgaan overgaan tot feitelijke sluiting. In een last onder bestuursdwang moet krachtens jurisprudentie in de regel een redelijke begunstigingstermijn worden opgenomen. Binnen deze termijn krijgt de overtreder de gelegenheid om zelf aan het bevel te voldoen. De begunstigingstermijn wordt gesteld op 2 dagen. Deze termijn achten wij voldoende, aangezien de overtreder al eerder weet dat de inrichting gesloten moet worden en de feitelijke handelingen (de sleutel in het slot omdraaien of een extra afsluiting plaatsen) over het algemeen redelijk gemakkelijk en snel uit te voeren zijn. In het uitzonderlijke geval van onmiddellijk gevaar zal gekozen worden voor toepassing van spoedeisende bestuursdwang.

Bevel tot sluiten voor bepaalde tijd

Uitgangspunt bij het bevel tot sluiten voor bepaalde tijd is een sluiting voor een periode van 3 maanden. Met deze maatregel wordt een duidelijk signaal afgegeven dat illegale prostitutie onacceptabel is. Illegale prostitutie en het exploiteren van een seksinrichting is een criminogene branche met grote kans op misstanden, waaronder de kans op mensenhandel. Bovendien is illegale prostitutie onwenselijk met het oog op ondermijning. De termijn van 3 maanden is noodzakelijk, onder andere om de illegale prostitutie een duidelijke halt toe te roepen en "de loop" naar het pand eruit te halen. Daarnaast is het van belang om de naamsbekendheid van de inrichting als seksinrichting teniet te doen, verstoring van de openbare orde (blijvend) te beëindigen en de rust in de omgeving van de inrichting te doen wederkeren.

Indien de omstandigheden van het geval daar aanleiding toe geven, kan het bevoegd bestuursorgaan besluiten tot een sluiting van 6 maanden. Daarbij neemt het bestuursorgaan onder andere de volgende aspecten in aanmerking:

- Ernst van de overtreding(en)/incidenten;
- Eerdere overtredingen van die exploitant of op die locatie;
- Onveiligheid;
- Verstoring/inbreuk op openbare orde;
- Aantasting woon- en leefklimaat;
- Onomkeerbaarheid;
- Handelen van/vertrouwen in exploitant, beheerder etc.;
- Samenloop met andere overtredingen (bijv. Opiumwet, Drank- en horecawet).

In uitzonderlijke gevallen kan het bevoegd bestuursorgaan besluiten tot een kortere of langere sluiting. Het moet dan gaan om een enkele, geringe en incidentele overtreding, zoals het overtreden van de sluitingstijden, de gebruiksvoorschriften of afwezigheid van de beheerder¹.

Bevel tot sluiten voor onbepaalde tijd

Bij sluiting voor onbepaalde tijd wordt vooraf geen termijn aangegeven waarbinnen de seksinrichting gesloten moet blijven. Een sluiting voor onbepaalde tijd is een zware en weloverwogen maatregel. Een dergelijke maatregel wordt in beginsel genomen als een tweede overtreding is begaan. De exploitant/overtreder is dan blijkbaar onvoldoende geprikkeld door de eerder opgelegde maatregel, dat een zwaardere maatregel gerechtvaardigd is. Zoals ook aangegeven bij 'bevel tot sluiten voor bepaalde tijd' wordt illegale prostitutie niet getolereerd. De redenen die hiervoor zijn genoemd wegen bij een tweede overtreding nog zwaarder, waardoor een sluiting voor onbepaalde tijd gerechtvaardigd is. Een exploitant of een opvolger kan na verloop van tijd het bevoegde bestuursorgaan verzoeken de sluiting op te heffen. Er zullen zwaarwegende redenen moeten zijn om de sluiting op te heffen. De (nieuwe) exploitant dient daarom aan te tonen dat opheffing van de sluiting verantwoord is. Hij moet een nieuwe vergunning aanvragen (indien van toepassing) en door middel van een exploitatieplan en een plan van aanpak aantonen dat incidenten in de toekomst worden voorkomen. Het bevoegd bestuursorgaan betreft bij zijn besluit de inhoud van beide plannen, de aspecten als genoemd onder 'bevel tot sluiten voor bepaalde tijd', de tijd die is verstreken tussen de sluiting en het verzoek tot opheffing c.q. de vergunningaanvraag, en de overige omstandigheden van het geval.

Opleggen last onder dwangsom

Het opleggen van een last onder dwangsom wordt conform de matrix met name gebruikt bij een escortbedrijf dat in overtreding is. Het sluiten van het pand ligt hier minder voor de hand, aangezien de daadwerkelijke activiteiten tussen medewerkers en klanten elders plaatsvinden. Door het opleggen van een last onder dwangsom kan per geconstateerde overtreding een dwangsom worden verbeurd. De hoogte van de dwangsom wordt per geval bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met de volgende aspecten:

- Ernst van de overtreding(en)/incidenten;
- Eerdere overtredingen van die exploitant of op die locatie;
- Onveiligheid;
- Verstoring/inbreuk op openbare orde;
- Aantasting woon- en leefklimaat;
- Onomkeerbaarheid;
- Handelen van/vertrouwen in exploitant, beheerder etc.;
- Samenloop met andere overtredingen (bijv. Opiumwet, Drank- en Horecawet).

6. Afwijkingsbevoegdheid

In de handhavingmatrix in hoofdstuk 4 staan de maatregelen beschreven die het uitgangspunt vormen voor het handhaven van de geconstateerde overtreding(en). Daarbij wordt op basis van alle feiten en omstandigheden onderzocht of kan worden volstaan met de maatregel zoals beschreven in de handhavingmatrix of dat er sprake is van een situatie die maakt dat afwijking van de maatregel in de matrix noodzakelijk is. Deze afweging kan leiden tot zowel een lichtere als een zwaardere maatregel.

Verzwarende omstandigheden – zwaardere maatregel

Een sluitingstermijn zoals beschreven in de handhavingmatrix is minimaal nodig om de geschonden openbare orde te herstellen de doelen die met de tijdelijke sluiting worden nagestreefd te bereiken. Er kunnen zich echter situaties voordoen die dermate ernstig zijn, dat door de burgemeester gemotiveerd kan worden afgeweken van de maatregelen in de handhavingmatrix door het toepassen van een zwaardere maatregel (bijvoorbeeld een langere sluitingsduur). Op deze wijze kan maatwerk worden geleverd passend bij de ernst van de situatie.

Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien zich een combinatie voordoet van een overtreding van illegale prostitutie met bepaalde ernstige strafbare feiten, zoals mensenhandel, uitbuiting, de mate van overlast rondom het pand en geweldsdelicten. Ook kan een langere sluitingsduur gerechtvaardigd zijn indien sprake is van factoren die duiden op een grote mate van beroeps- of bedrijfsmatigheid. Bijvoorbeeld meerdere panden/locaties of signalen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

¹) Er is sprake van schijnbeheer als degene die op de vergunning is vermeld als beheerder c.q. exploitant c.q. leidinggevende van een seksinrichting of escortbedrijf niet de feitelijke beheerder c.q. exploitant c.q. leidinggevende is.

Als de burgemeester van mening is dat een zwaardere maatregel moet worden toegepast in een specifieke casus, dan hanteert de burgemeester in beginsel een sluitingstermijn die in de handhavingmatrix bij de eerstvolgende overtreding zou worden toegepast.

Bijzondere omstandigheden – lichtere maatregel

Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht handelt de burgemeester volgens deze beleidsregel, maar moet hiervan afgeweken worden als toepassing van deze regel voor één of meerdere belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen. Dit betekent dat in een specifieke situatie sprake kan zijn van bijzondere feiten en omstandigheden die maken dat de burgemeester besluit om een lichtere maatregel op te leggen. Bijvoorbeeld een kortere sluitingsduur, een waarschuwing of een met een waarschuwing gelijk te stellen maatregel, zoals een last onder dwangsom. Bij de vraag of er sprake is van bijzondere omstandigheden wordt onder andere gekeken naar de belangen van de belanghebbenden en of de gevolgen van de tijdelijke sluiting onevenredig zijn in relatie tot de te dienen doelen (noodzaak, evenredigheid en verwijtbaarheid).

De burgemeester zal een afwijking van het handhavingskader expliciet in diens besluit motiveren.

7. Recidive

Er is sprake van recidive wanneer het een herhaling is van feiten betreft op dezelfde locatie/persoon binnen een periode van 3 jaar. Om te bepalen of de periode van 3 jaar is verstreken wordt gekeken naar het moment van verzending van de daaraan voorafgaande maatregel.

Bij recidive kan er een andere handhavingmatrix van toepassing zijn dan bij de voorgaande overtreding.

In dat geval wordt als uitgangspunt de maatregel toegepast die in de matrix staat bij de 2^e (of opvolgende) overtreding, behorende bij de dan begane overtreding. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als er sprake is van exploitatie, wel/geen zicht op legalisatie, of vergunningsvoorwaarden.

8. Slotbepalingen

1. Deze beleidsregel kan worden aangehaald als 'Beleid handhaving prostitutie Hillegom.
2. Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de eerste dag na de bekendmaking.

Aldus vastgesteld op 13 januari 2026.

De burgemeester,

Dhr. R. ter Hark

Het college van burgemeester en wethouders,

Dhr. R. ter Hark

burgemeester

Dhr. M. Witkamp

secretaris