

Vergaderjaar 2021–2022

34 193

Evaluatie Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2022

Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van het onderzoeksrapport «*De Nederlandse seksbranche. Een onderzoek naar omvang en aard, beleid, toezicht en handhaving*»¹. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC. In de brief van 24 maart 2020 (Kamerstuk 34 193, nr. 11) heeft mijn voorganger uw Kamer toegezegd om u te informeren over de resultaten van dit WODC-onderzoek over de seksbranche. Middels deze brief doe ik aan die toezegging gestand. De resultaten zijn deels vergelijkbaar met het onderzoek uit 2014.²

Doel en methodiek

Met de aankomende Wet regulering sekswerk (Wrs) (Kamerstuk 35 715) wordt beoogd om beleid, toezicht en handhaving ten aanzien van de seksbranche in gemeenten (meer) te uniformeren. Het doel van dit onderzoek is om een meting ten aanzien van de seksbranche uit te voeren ten behoeve van een latere evaluatie van de wet.

De methoden die ingezet zijn voor dit onderzoek zijn: verkennende gesprekken met organisaties met zicht op de seksbranche, een enquête onder Nederlandse gemeenten (respons 45%), verdiepende casestudies in zes gemeenten, documentenanalyse (bestuurlijke rapportages), internetanalyse van sekswerkadvertenties gedurende heel 2021 en een expertmeeting met vertegenwoordigers uit beleid, wetenschap en praktijk. Voornoemde focus van het onderzoek brengt een aantal beperkingen met zich mee. Het is lastig om de omvang van de vergunde branche in termen van aantal sekswerkers te beschrijven. Daarom hebben de onderzoekers gekeken naar het aantal uitgegeven vergunningen in gemeenten. De

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M., & Bremmers, B. (2014). *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*. Arnhem: Bureau Beke.

seksbranche is groter dan het deel waarnaar onderzoek is gedaan. De internetanalyse richt zich uitsluitend op sekswerk dat via (een aantal) openbare advertentiewebsites wordt aangeboden.

In deze brief beschrijf ik hetgeen in het onderzoek wordt aangegeven over ten eerste de aard en omvang van de (on)vergunde seksbranche. Ten tweede wordt ingegaan op het prostitutiebeleid van gemeenten. Ten derde wordt weergegeven hoe gemeenten toezicht en handhaving op de (on)vergunde seksbranche hebben georganiseerd. Ten vierde volgt de beleidsreactie op het onderzoeksrapport.

1) Aard en omvang

In Nederland is het prostitutiebeleid lokaal belegd, waardoor het per gemeente verschilt welk type sekswerk onvergund, vergund, legaal en niet-legaal is. Harde cijfers over de omvang van de seksbranche in aantallen sekswerkers zijn er niet, vanwege fluctuaties tussen seizoenen en mobiliteit tussen onderdelen van de branche.

De onderzoekers hanteren de volgende definities: er is sprake van onvergund legaal sekswerk bij niet-vergunningplichtig sekswerk dat niet in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) verboden is, waarbij geen sprake is van mensenhandel of verricht door een persoon van binnen de Europees Economische Ruimte (EER) of buiten de EER met een geldige verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid. Bij onvergund niet-legaal sekswerk gaat het om sekswerk dat in de APV verboden is, waarbij sprake is van mensenhandel of sekswerk verricht door een persoon van buiten de EER zonder een geldige verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid. Vergund legaal sekswerk vindt plaats in een bedrijf met een vergunning dat voldoet aan de vergunningseisen, waarbij geen sprake is van mensenhandel en wordt verricht door een persoon van binnen de EER of buiten de EER met een geldige verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid. Vergund niet-legaal sekswerk vindt plaats in een bedrijf zonder vergunning, terwijl een vergunning wel verplicht is of in een bedrijf dat niet voldoet aan de vergunningseisen, waarbij sprake is van mensenhandel of het sekswerk verricht wordt door een persoon van buiten de EER zonder een geldige verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid.

Vergunde seksbranche

- In 2020 was bij een derde van de gemeenten sprake van vergund sekswerk. In grotere gemeenten zijn bijna altijd (94%) vergunde seksbedrijven aanwezig.
- Gemeenten met vergund sekswerk geven de meeste vergunningen uit aan straatsekswerk en aan seksclubs en privéhuizen.
- Het totaal aantal vergunningen in Nederland wordt ingeschat op 373 vergunde bedrijven.
- De meeste vergunningen worden uitgegeven aan straatsekswerkers. Hierbij worden de vergunningen aan individuele sekswerkers gegeven. Verder komen vergunningen voor seksclubs en privéhuizen relatief vaak voor.

Onvergunde seksbranche

- 37,5 procent van de gemeenten die aangeven geen vergunde seksbedrijven in hun gemeente te hebben, blijken wel «vormen van sekswerk» binnen de gemeente te hebben.
- Sekswerk via internetadvertenties komt vrijwel door het hele land voor. In grotere gemeenten worden over het algemeen meer advertenties geplaatst. Slechts in enkele advertenties (1 procent) wordt aangegeven dat het in feite om vergund sekswerk gaat.

- Gedurende het onderzoek zijn er via drie advertentiewebsites voor sekswerk in totaal meer dan 27.387 unieke advertenties verzameld.
- De internetbranche is een branche met een sterk verloop. Het aantal advertenties dat per week wordt geplaatst of per week wordt afgesloten verschilt sterk door de tijd heen. Ondanks de sterke dynamiek worden elke week ongeveer 6.500 tot 7.000 unieke advertenties geplaatst. Deze bevinding kan niet worden vergeleken met eerdere onderzoeken omdat dit onderdeel van het onderzoek een experimenteel karakter betreft en voor het eerst is ingezet.
- De meest voorkomende typen sekswerk zijn thuisontvangst (22 procent) of thuisontvangst en escort (22 procent).
- De gemiddelde prijs in advertenties bedraagt ongeacht het type sekswerk 167 euro per uur. Gedurende het jaar zijn de prijzen in de internet-escortbranche gestegen van 165 euro tot 200 euro per uur.
- Uit de analyse van achtergrondkenmerken blijkt dat ongeveer 79 procent van de sekswerkers niet uit Nederland komt. De meeste sekswerkers komen uit andere Europese landen, daarnaast komen relatief veel sekswerkers uit Zuid-Amerika. Niet-Nederlandse sekswerkers zijn vaker dan Nederlandse sekswerkers onder de 30 jaar.

2) Prostitutiebeleid

Aan- of afwezigheid van beleid

- 54 procent van de responderende gemeenten heeft een vastgesteld prostitutiebeleid. Dit aantal is lager dan het laatste onderzoek, namelijk 75 procent.³ Experts geven aan dat de voornaamste reden voor deze afname is dat gemeenten wachten op de Wet regulering sekswerk (Wrs) en daarom beleid niet vernieuwen. Gemeenten geven als reden dat sekswerk niet of nauwelijks voorkomt of dat het onderwerp geen prioriteit heeft.
- 11 procent van de responderende gemeenten geeft aan dat «er momenteel geen beleid is, maar dat er wel beleid in ontwikkeling is».
- In bijna de helft van de gemeenten met prostitutiebeleid dateert het beleid uit de periode 2000–2005, de vijf jaar na opheffing van het bordeelverbod. Een derde van de gemeenten met beleid heeft dit tussen 2016–2021 geschreven.
- Van de grote gemeenten heeft 83 procent beleid ten aanzien van sekswerk. Bij de middelgrote gemeenten ligt dit percentage op 67 procent, en bij de kleine gemeenten op 42 procent.

Type en inhoud beleid

- 73 procent van de gemeenten met prostitutiebeleid kennen een maximumbeleid ten aanzien van het aantal toegestane seksbedrijven. 38 procent van de gemeenten voeren (ook) beleid door middel van ruimtelijke ordening/bestemmingsplannen. 18 procent van de gemeenten heeft een (feitelijk) nulbeleid. Dit houdt in dat de gemeente in theorie weliswaar seksbedrijven toestaat, maar dermate strenge voorwaarden hanteert dat het beginnen van een seksbedrijf in de gemeente feitelijk onhaalbaar is.
- Straatsekswerk is in de meeste gemeenten verboden en wordt niet gedoogd. Verder is raamsekswerk in veel gemeenten verboden. Voor seksclubs en privéhuizen geldt in de meeste gemeenten een maximumbeleid. Ten aanzien van thuissekswerk is het beleid zeer divers.
- In het beleid besteden gemeenten voornamelijk aandacht aan vergunningseisen, vestigingscriteria, handhaving en toezicht, gezondheidsaspecten, bestrijden mensenhandel en terugdringen van illegaliteit in de branche.

³ Van Wijk et al., 2014.

- Thema's als de versterking van de maatschappelijke positie van sekswerkers, uitstapbeleid, participatie van sekswerkers in beleid, destigmatisering en versterking van de arbeidsmarktpositie komen in relatief weinig gemeenten in het beleid voor. Uitsplitsing naar gemeentegrootte laat zien dat deze thema's in grote gemeenten relatief vaak aandacht krijgen, en bij de middelgrote en kleine gemeenten bijna niet.
- Gemeenten zoeken naar de juiste balans tussen «toezichthouden op de seksbranche om misstanden te voorkomen» enerzijds en «de seksbranche een sector laten zijn zoals alle anderen» anderzijds. Niet zelden gaan maatregelen ten behoeve van het ene aspect ten koste van het andere.

Invulling en inhoud Algemene plaatselijke verordening (APV)

- Gemeenten kunnen in hun APV regels stellen ten aanzien van de exploitatie van seksbedrijven en ten aanzien van sekswerk.
- Meer dan 85 procent van de gemeenten heeft de bepalingen uit de model-APV (min of meer) ongewijzigd overgenomen.
- Vrijwel alle gemeenten met prostitutiebeleid hebben APV-regels geschreven ten aanzien van de exploitatie van seksbedrijven.
- 93 procent van de gemeenten hebben regels aangaande sekswerk in de APV opgenomen.

Stimuleren naleving regelgeving

- Om de naleving in de vergunde branche te stimuleren voeren meer dan vier op de vijf gemeenten controles uit. Daarnaast gaat 70 procent van de gemeenten in gesprek met exploitanten.

Politieke betrokkenheid

- In gemeenten waar vormen van sekswerk voorkomen, beleid is geschreven of waar beleid in ontwikkeling is, blijkt dat de laatste twee jaar in meer dan driekwart van de gemeenten door de gemeenteraad geen aandacht is geschonken aan prostitutiebeleid of sekswerk. In gemeenten waar dat wel zo was, ging het met name om informatieve sessies.

3) Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving in de vergunde branche

- De regie over het toezicht en de handhaving van de vergunde seksbranche ligt in 72 procent van de gemeenten bij de gemeente, 17 procent van de gemeenten geeft aan dat de regie bij de politie ligt. Andere genoemde organisaties zijn onder andere de GGD (i.v.m. toezicht en handhaving van hygiëne-eisen), de arbeidsinspectie of bijvoorbeeld een formele samenwerking tussen gemeente en politie.
- Signalen van misstanden in de vergunde branche komen vooral binnen via de GGD. Daarnaast worden signalen gemeld via Prostitutie Maatschappelijk Werk organisaties, andere hulpverleningsorganisaties, sekswerkers zelf, buurtbewoners, exploitanten en klanten.
- Bestuurlijke controles worden uitgevoerd door gemeentelijke handhavers, de politie of beide. De wijze waarop handhaving en toezicht is georganiseerd tussen gemeenten verschilt sterk.
- In bijna de helft van de gemeenten vinden periodiek (1 tot 3 keer per jaar) controles plaats. In meer dan een derde van de gemeenten vinden controles (ook) plaats op basis van klachten van omwonenden. Ongeveer een vijfde van de gemeenten zegt de controles proactief (het hele jaar) door te doen.

Toezicht en handhaving in de onvergunde branche

- De politie speelt in de onvergunde branche duidelijk een grotere rol dan in de vergunde branche. De regie bij toezicht en handhaving in de onvergunde branche ligt in ongeveer de helft van de gemeenten bij de gemeente, 43 procent van de gemeenten zegt dat de regie bij de politie ligt. De rest van de gemeenten zegt dat dit bij «andere organisaties» ligt.
- Meldingen van misstanden gaan vaak over illegaal werkende sekswerkers. Daarnaast ontvangen gemeenten (ook) signalen over mensenhandel en onvergunde escortbedrijven.
- Bij controles in de onvergunde branche zijn vaak gemeenten en de politie betrokken. In iets meer dan de helft van de gemeenten gaan ook gemeentelijke handhavers mee met controles. De controles zijn voornamelijk reactief van aard. Daarnaast handelt bijna een derde van de gemeenten proactief door advertenties te scannen. Duidelijk is dat de praktijk met betrekking tot toezicht en handhaving tussen gemeenten sterk verschilt. Er spelen meerdere knelpunten. Zo geven gemeenten aan dat ze de capaciteit en de expertise niet hebben om de juiste functionarissen in te zetten. Daarnaast mogen gemeenten momenteel geen gegevens van sekswerkers uitwisselen. De grote beleidsverschillen tussen gemeenten vormen verder een obstakel in het houden van toezicht op de branche. Het is lastig voor toezichthouders om al het verschillende beleid goed te kennen en daar ook op te kunnen handhaven.

Samenwerking in toezicht en handhaving

- 46 procent van de gemeenten geeft aan samen te werken met andere gemeenten.
- Meer dan de helft van de gemeenten geven aan dat de samenwerking tussen zorg en veiligheid goed verloopt.

Resultaten toezicht en handhaving

- De meeste gemeenten vinden dat exploitanten van seksbedrijven en sekswerkers over het algemeen goed tot redelijk de regelgeving naleven.
- Een kwart van de gemeenten heeft een handavingsarrangement beschikbaar met betrekking tot de seksbranche en de strafrechtelijke aanpak van misdrijven en overtredingen.
- Iets meer dan vier op de tien gemeenten hebben tussen 2017 en 2020 van de politie bestuurlijke rapportages ontvangen. Naar aanleiding van deze rapportages hebben iets minder dan vier op de tien gemeenten maatregelen getroffen.
- Het aantal bestuurlijke rapportages en bestuurlijke maatregelen is in de periode 2017–2020 gestegen. De bestuurlijke maatregelen betroffen in de meeste gevallen een last onder dwangsom of een waarschuwing, soms werd een pand gesloten.
- Verder blijkt dat gemeenten relatief veel sancties uitdelen in de locatiegebonden seksbedrijven in de onvergunde branche. De reden om sancties uit te delen is voornamelijk de afwezigheid van een vergunning.

4) Beleidsreactie

Uit het onderzoek blijken grote verschillen tussen prostitutiebeleid van gemeenten. Slechts een meerderheid van de responderende gemeenten heeft een vastgesteld prostitutiebeleid. Experts geven aan dat de voornaamste reden voor deze afname is dat gemeenten wachten op de Wrs en daarom beleid niet vernieuwen. Gemeenten geven daarnaast als reden dat sekswerk niet of nauwelijks voorkomt of dat het onderwerp geen prioriteit heeft.

Gemeenten kunnen op grond van artikel 151a Gemeentewet een vergunningstelsel voor seksbedrijven hanteren. De verschillende wijzen waarop gemeenten hieraan invulling gaven, boden ruimte voor het ontstaan van misstanden, en daarom was een meer uniform stelsel met landelijke kaders wenselijk. Daarnaast is het zaak ervoor te zorgen dat mensen die kiezen voor het beroep van sekswerker, dit werk veilig kunnen doen. Heldere uniforme regels voor de gehele branche dragen hieraan bij en ik zet mij dan ook in om dit te bereiken. In januari 2021 is de Wrs (Kamerstuk 35 715) naar uw Kamer gestuurd. De Wrs zal voorzien in een uniforme vergunningplicht voor alle prostituees en exploitanten van seksbedrijven. Prostituees dienen dan een prostitutievergunning te hebben voordat ze mogen starten met werken. De wettelijke, uniforme vergunningplicht in de Wrs zal bijdragen aan een meer zichtbare seksbranche in Nederland.

Gemeenten zoeken naar de juiste balans tussen «toezichhouden op de seksbranche om misstanden te voorkomen» en de «seksbranche een sector te laten zijn zoals alle anderen». Ik zet mij in om samen met de betrokken partners veiligheidsbevorderende maatregelen en positieve verbeterende maatregelen met elkaar te verenigen en met elkaar zo goed mogelijk samen te werken aan een veilige, gezonde en zichtbare branche met een verbetering van de positie van sekswerkers en een daadkrachtige aanpak van misstanden. Zie hiervoor ook de onderzoeksrapportage «De aard en effecten van prostitutiebeleid».⁴

Het aantal vergunde bedrijven in dit onderzoek is lager (373, op basis van extrapolatie) ten opzichte van het onderzoek uit 2014 (833). Hierbij moet worden opgemerkt dat enkele grote gemeenten met relatief veel vergunde bedrijven niet op de vragenlijst hebben gereageerd. Dit brengt enige onderschatting van het aantal vergunde bedrijven met zich mee. Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat het aantal vergunde bedrijven dalende is en dat die daling sterk is. Hoe groot de daling precies is, kan op basis van dit onderzoek niet aangegeven worden.

Bij het Ministerie van JenV worden vanuit de branche (onder meer van seksbedrijven en sekswerkers) signalen ontvangen dat afgelopen periode de (gedeeltelijke) sluitingen van de seksbedrijven en het beperkt mogen uitoefenen van contactberoepen zoals sekswerk een mogelijke verklaring kan zijn.

Ondanks de sterke dynamiek worden elke week ongeveer 6.500 tot 7.000 unieke advertenties geplaatst op de onderzochte websites op internet. De analyse laat het beeld zien dat sekswerk via internadvertenties vrijwel door het hele land voorkomt. De analyse leent zich minder goed voor het vaststellen van het exacte aantal sekswerkers. Het levert echter informatie op over de achtergrondkenmerken van sekswerkers. Het blijft net als bij eerdere metingen complex om een goede schatting te geven van het aantal niet-legale seksbedrijven en van het aantal sekswerkers dat in Nederland werkzaam is.

De verplichting in de Wrs om te adverteren met een vergunningnummer zal ook bijdragen aan een beter zicht op de omvang van het aantal prostituees. Ik blijf met de seksbranche in gesprek over de aard en omvang van de vergunde en onvergunde seksbranche.

In gemeentelijk prostitutiebeleid gaat aandacht uit naar vergunningseisen, vestigingscriteria, handhaving en toezicht, gezondheidsaspecten,

⁴ Bleeker, Y. Mulder, E. & Korf, W. (2021). *De aard en effecten van prostitutiebeleid*. Amsterdam: Regioplan.

bestrijden mensenhandel en terugdringen van illegaliteit in de branche. In grote gemeenten is er ook aandacht voor thema's als versterking van de maatschappelijke positie van sekswerkers, uitstapbeleid, participatie van sekswerkers in beleid, destigmatisering van sekswerk en versterking van de arbeidspositie van sekswerkers. Ik zet mij in om de sociale en juridische positie van sekswerkers te verbeteren en kom in het voorjaar met een concreet plan van aanpak hiervoor. Ik doe dit in overleg met sekswerkers, de Sekswerk Alliantie Destigmatisering, andere belangorganisaties en hulpverleners. Ik steun de Sekswerk Alliantie Destigmatisering die zich gezamenlijk inzetten om het stigma op sekswerk te verminderen en de maatschappelijke positie te verbeteren. Het verbeteren van de positie kan slachtofferschap voorkomen. Het afgelopen jaar heeft de alliantie onder meer trainingen ontwikkeld voor gemeenten, politie, banken, verzekeraars en belastingdienst en gewerkt aan community opbouw. In het voorjaar wordt het platform Ugly Mugs in gebruik genomen. Op dit platform kunnen geregistreerde sekswerkers elkaar waarschuwen voor gewelddadige klanten. Recent is een klachtenbalie opgezet waar sekswerkers ondersteuning kunnen indienen bij het indienen van klachten bij instanties.

Daarnaast blijf ik aandacht houden voor de uitstapprogramma's die nu ruim een jaar structureel zijn middels de Decentralisatie Uitkering Uitstapprogramma's Prostituees (ook wel DUUP).

Zoals eerder vermeld zal de Wrs voorzien in een wettelijke, uniforme vergunningplicht voor alle prostituees en voor alle exploitanten van seksbedrijven. In alle gemeenten gelden straks dezelfde regels. Handhaving en toezicht worden hierdoor eenduidiger wat tegemoetkomt aan het knelpunt rondom de grote beleidsverschillen waar toezichthouders tegen aan lopen. In het onderzoek geven gemeenten aan hun toezichthoudende taak op de prostitutiebranche niet goed te kunnen uitoefenen omdat zij op dit moment geen gegevens van sekswerkers mogen verwerken. Ook hierin beoogt de Wrs te voorzien. In afwachting op de Wrs is naar aanleiding van de motie van het lid Wiersma (Kamerstuk 28 638, nr. 193) aangegeven een nieuwe grondslag te creëren die ziet op het bevoegd maken van gemeenten om gegevens van sekswerkers te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor het kunnen houden van toezicht op de naleving door exploitanten van de relevante gemeentelijke regels inzake prostitutie. In de Wrs wordt onder meer het houden van toezicht geregeld, inclusief een wettelijk grondslag voor gegevensverwerking. Dan is er geen ruimte meer voor lokale regelingen op dit punt. Ik ben tezamen met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht bezig met het maken van een wettelijke grondslag die gegevensverwerking mogelijk maakt om de toezichthoudende taak van gemeenten goed te kunnen uitvoeren. Ik verwijs u hiervoor ook naar de brief d.d. 5 oktober 2021 (Kamerstuk 34 193, nr. 12) waar ik uw Kamer hierover heb geïnformeerd.

Het is positief dat uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten vinden dat exploitanten van seksbedrijven en sekswerkers over het algemeen goed tot redelijk de regelgeving naleven. Ook komt in dit onderzoek naar voren dat veel wordt samengewerkt tussen betrokken organisaties, zoals de politie, gemeenten, GGD en arbeidsinspectie. Dit gebeurt vaak onder regie van de gemeenten. Misstanden zoals slechte hygiëne, onveilige werkomgeving, dwang en uitbuiting kunnen zich makkelijker voordoen in niet-legale prostitutie (bijvoorbeeld bij niet-vergunde bedrijfsmatige

prostitutie) waardoor het belangrijk blijft dat politie, gemeenten, Prostitutie Maatschappelijk Werk-organisaties, hulpverleningsorganisatie, de GGD en andere ketenpartners met elkaar blijven samenwerken.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg