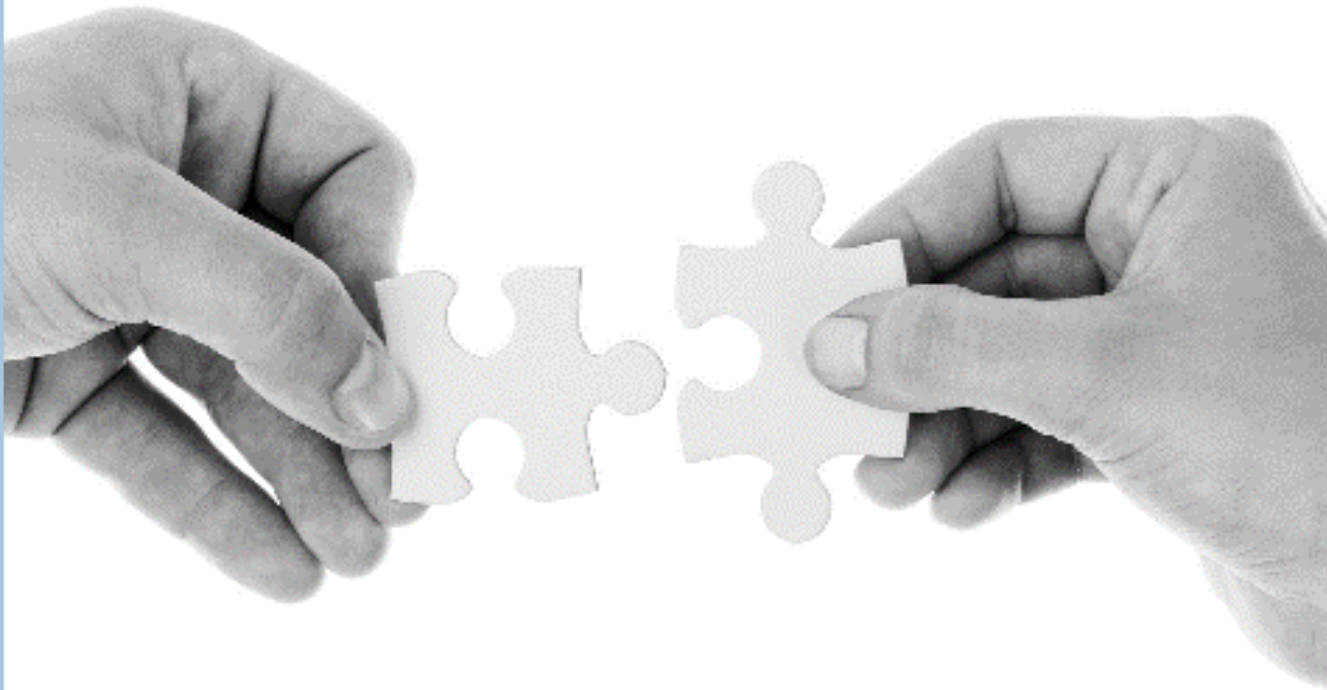




REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



De Nederlandse seksbranche

Een onderzoek naar omvang en aard,
beleid, toezicht en handhaving

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Yannick Bleeker, MSc
Gianni van den Braak, MSc

Met medewerking van

Wiebe Korf, MSc
Anne Leemans, MSc

Amsterdam, 10 december 2021
Publicatienr. 20105

© 2021; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Managementsamenvatting	1
Management Summary	1
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Onderzoeksopzet	2
1.4 Afbakening	3
2 Omvang en aard	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Vergunde seksbranche	5
2.3 Onvergunde seksbranche	6
2.4 Tussentijdse conclusie	16
3 Prostitutiebeleid	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Aan- of afwezigheid van beleid	18
3.3 Typering beleid	19
3.4 Inhoud beleid	21
3.5 Invulling en inhoud APV	24
3.6 Stimuleren naleving regelgeving	25
3.7 Politieke betrokkenheid	26
3.8 Tussentijdse conclusie	26
4 Toezicht en handhaving	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Organisatie van toezicht en handhaving in de vergunde branche	29
4.3 Organisatie van toezicht en handhaving in de onvergunde branche	32
4.4 Samenwerking in toezicht en handhaving	37
4.5 Resultaten toezicht en handhaving in de (on)vergunde branche	38
4.6 Tussentijdse conclusie	41
5 Conclusies	44
Bijlage 1 - Vragenlijst	48
Bijlage 2 - Beschrijvende kenmerken respons enquête	64
Bijlage 3 - Respondenten in casestudies	65
Bijlage 4 - Casusbeschrijvingen	66
Casusgemeente: Amsterdam	66
Casusgemeente: Assen	69
Casusgemeente: Den Haag	73
Casusgemeente: Deventer	79
Casusgemeente: Ede	83
Casusgemeente: Loon op Zand	86
Bijlage 5 - Internetanalyse	89
Bijlage 6 - Bronnenlijst	92

Voorwoord

Gemeenten die actief met hun prostitutiebeleid bezig zijn, maken keuzes. Willen we sekswerk in onze gemeente? En als we sekswerk mogelijk willen maken, hoe kunnen we er dan voor zorgen dat we de drempel voor autonome sekswerkers verlagen én de drempel voor mensen die misbruik van de branche willen maken juist verhogen? Een bijzonder ingewikkelde afweging. In dit rapport leest u meer over de beleidskeuzes die gemeenten maken, over hoe zij handhaving en toezicht organiseren, en over de omvang en aard van de Nederlandse seksbranche. Dit onderzoek had niet plaats kunnen vinden zonder de inzet van veel personen. We bedanken hierbij alle gemeenten die de moeite hebben genomen om de enquête in te vullen. Daarnaast bedanken we de gemeenten Amsterdam, Assen, Den Haag, Deventer, Ede en Loon op Zand voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt om met ons in gesprek te gaan. Zonder de kans die zij ons hebben gegeven om een kijkje in de keuken te nemen, hadden we dit onderzoek niet uit kunnen voeren. Ook bedanken we de experts en organisaties die met ons de resultaten uit het onderzoek hebben gedeeld en verklaard. Tot slot bedanken we de leden van de begeleidingscommissie voor hun deskundige begeleiding: mw. Ine Vanwesenbeeck (Universiteit Utrecht), dhr. Arnt Mein (Hogeschool van Amsterdam), mw. Brenda Vermeer (ministerie van Justitie en Veiligheid), mw. Essy van Dijk (WODC) en dhr. Dirk Korf (Universiteit van Amsterdam en tevens voorzitter).

Namens het hele team,

Yannick Bleeker (projectleider)

Yannick.bleeker@regioplan.nl



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management- samenvatting

S

Managementsamenvatting

Inleiding

In Nederland zijn gemeenten sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 verantwoordelijk voor het formuleren van prostitutiebeleid. Dat leidt tot verschillen tussen gemeenten. De mogelijk aankomende Wet regulering sekswerk (Wrs) beoogt, in grote lijnen, om toezicht en handhaving in gemeenten te uniformeren en beleidsverschillen tussen gemeenten te verkleinen. Om later de effecten van deze wetswijziging te kunnen achterhalen, heeft het WODC aan Regioplan gevraagd om een nulmeting uit te voeren. In dit onderzoek keken we ten eerste naar de omvang en aard van (delen van) de vergunde en onvergunde seksbranche. Ten tweede onderzochten we gemeentelijk beleid. Ten derde richtten we ons op de organisatie en resultaten van toezicht en handhaving.

Opzet

In het onderzoek voerden we allereerst [verkennde gesprekken](#) met landelijke en lokale organisaties met goed zicht op de seksbranche. Daarnaast zijn alle Nederlandse gemeenten benaderd met het verzoek een online [enquête](#) in te vullen. 157 van hen (45% van alle gemeenten) hebben uiteindelijk de enquête ingevuld. 75 niet-responderende gemeenten zijn vervolgens via de telefoon en via e-mail benaderd om drie kernvragen te beantwoorden. Ook voerden we in zes gemeenten [casestudies](#) uit. Via een verzoek aan de gemeenten in het Landelijk Programma Prostitutie ontvingen we van twee gemeenten [bestuurlijke rapportages](#). Gedurende heel 2021 hebben we bovendien advertentiewebsites gemonitord. We sloten het onderzoek af met een expertmeeting met vertegenwoordigers uit beleid, wetenschap en praktijk.

Afbakening

De focus van het onderzoek brengt beperkingen met zich mee. Zo is het bijvoorbeeld lastig om de omvang van de vergunde branche in termen van aantallen sekswerkers te beschrijven en kijken we daarom naar het aantal uitgegeven vergunningen in gemeenten. Daarnaast is de seksbranche groter dan het deel waarnaar we in dit project onderzoek deden. Onze internetanalyse richt zich bijvoorbeeld uitsluitend op sekswerk dat via openbare advertentiewebsites wordt aangeboden. Een andere belangrijke afbakening is de focus op toezicht en handhaving als onderdeel van gemeentelijk beleid. Dat betekent dat er minder aandacht geweest is voor andere onderdelen van beleid, zoals participatie van sekswerkers in beleidsontwikkeling of destigmatiserings-initiatieven.

Bevindingen

1. *Wat is de omvang en de aard van de vergunde seksbranche?*

In een derde van de gemeenten in het onderzoek was in 2020 sprake van vergund sekswerk. In grote gemeenten is bijna altijd sprake van vergund sekswerk. In de 53 gemeenten in dit onderzoek met vergund sekswerk zijn er 168 vergunningen. Relatief veel gemeenten kiezen daarbij voor vergunningen voor seksclubs en privéhuizen (26 gemeenten) en escortbureaus (18 gemeenten) en in mindere mate zelfstandige escort (6 gemeenten) raamsekswerk (5 gemeenten) en thuisontvangst (1 gemeente). Gemeenten met vergund sekswerk geven de meeste vergunningen uit aan sekswerkers die op straat willen werken (43 vergunningen) en aan seksclubs en privéhuizen (38 vergunningen). Extrapolatie naar alle gemeenten leidt tot de inschatting dat er in Nederland 373 vergunde bedrijven zijn. Dit aantal is (sterk) lager dan het aantal vergunde seksbedrijven dat in eerder onderzoek wordt genoemd, namelijk 833 (Van Wijk et al, 2014). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat van een aantal grotere gemeenten het aantal vergunningen in ons onderzoek niet meegenomen is.

2. *Wat is de omvang en de aard van de onvergunde branche?*

Gedurende 2021 werden er op de advertentiewebsites die we in ons onderzoek hebben meegenomen meer dan 27.000 unieke advertenties geplaatst. Per week verschilt het aantal geplaatste en het aantal afgesloten advertenties sterk. Dit suggereert dat de internetbranche een branche is met een sterke dynamiek en een sterk verloop. Ondanks deze dynamiek is het aantal advertenties dat op enig moment actief is relatief stabiel. Dit aantal schommelt zo tussen de 6.500 advertenties en 7.000 advertenties per week.

Uit de analyse van de advertenties valt op dat verreweg de meeste sekswerkers die adverteren aangeven vrouw te zijn, aangeven een niet-Nederlandse afkomst te hebben, dat zij met name thuis klanten ontvangen of escortwerkzaamheden aanbieden en dat zij gemiddeld 167 euro per uur vragen. De gemiddelde leeftijd die sekswerkers in de internetbranche aangeven is 30 jaar. De prijzen in de internetbranche zijn gedurende het jaar gestegen. Een verdeling van de verzamelde advertenties over de gemeenten die in de advertenties genoemd staan, laat zien dat sekswerk via internetadvertising vrijwel door het hele land voorkomt. In grotere gemeenten worden over het algemeen meer advertenties geplaatst. Welke vormen van sekswerk in gemeenten worden aangeboden, varieert sterk tussen gemeenten. Slechts in enkele advertenties vinden we aanwijzingen terug dat het in feite om vergund sekswerk gaat.

3. Wat is het gemeentelijk beleid voor de seksbranche?

Uit eerder evaluatieonderzoek blijkt dat driekwart van de responderende gemeenten beleid ten aanzien van sekswerk heeft (Van Wijk et al., 2014). Dit aandeel is sterk gedaald. Uit het huidige onderzoek komt naar voren dat iets meer dan de helft van de gemeenten (54%) aangeeft beleid ten aanzien van sekswerk te hebben. De belangrijkste reden om geen beleid te hebben, is volgens gemeenten dat sekswerk niet of nauwelijks in hun gemeente voorkomt. Experts geven daarnaast aan dat gemeenten wachten op de Wrs en daarom beleid niet vernieuwen.

Veruit de meeste gemeenten met prostitutiebeleid kozen voor een maximumbeleid ten aanzien van het aantal toegestane seksbedrijven. Meer dan een derde van de gemeenten met beleid voert beleid door middel van ruimtelijke ordening. Voor iets meer dan de helft van de gemeenten geldt dat zij verschillend beleid hebben ten aanzien van verschillende seksbedrijven; de resterende 43 procent zegt eenzelfde beleid te voeren voor alle typen seksbedrijven. Straatsekswerk is in de meeste gemeenten verboden en wordt ook niet gedoogd. In veel gemeenten is ook raamsekswerk verboden. De gemeenten waar vergund raamsekswerk nog wel mogelijk is, zijn vaak de grotere gemeenten. Voor seksclubs en privéhuizen geldt in de meeste gemeenten een maximumbeleid. In sommige gemeenten is thuissekswerk nog geen onderwerp van (vergunning)beleid. Andere gemeenten gedogen het en/of staan niet-bedrijfsmatig thuissekswerk toe.

In hun beleid besteden gemeenten met name aandacht aan vergunningseisen, vestigingscriteria, handhaving en toezicht, gezondheidsaspecten en ook het bestrijden van mensenhandel. 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 prostitutiebeleid voor. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten die sekswerk in principe mogelijk willen maken graag enerzijds de drempel hoog willen houden voor personen die misbruik van sekswerkers willen maken en anderzijds de drempel laag willen houden voor autonome sekswerkers. Ze merken echter in de praktijk dat beleidsmaatregelen ten behoeve van het eerste vaak ten koste gaan van het tweede en vice versa.

4. Hoe worden toezicht en handhaving van de seksbranche georganiseerd en uitgevoerd?

In Nederland voeren gemeenten de regie over het toezicht en de handhaving van de vergunde seksbranche. Samen met de politie zijn zij de belangrijkste spelers in de organisatie van toezicht en handhaving. De bestuurlijke controles in de vergunde branche worden uitgevoerd door gemeentelijke handhavers, de politie of door beide. De gemeentelijke praktijk ten aanzien van het uitvoeren van de controles verschilt sterk. Met betrekking tot de frequentie van de uitvoering van deze controles wordt zichtbaar dat in bijna de helft van de gemeenten controles in de vergunde seksbranche periodiek één tot drie keer per jaar plaatsvinden. In meer dan een derde van de gemeenten vinden controles (ook) plaats op basis van klachten van omwonenden. Ongeveer een vijfde van de gemeenten stelt de controles proactief (het hele jaar door) uit te voeren.

Ook in de onvergunde branche zijn de gemeente en de politie de belangrijkste partijen. De controles in de onvergunde branche worden vaak nog door de AVIM's uitgevoerd. Bij sommige gemeenten ligt de regie en uitvoering voor toezicht en handhaving volledig bij de gemeente, in andere gemeenten is men nog zoekende naar een juiste rolverdeling. Er spelen hier meerdere knelpunten. Gemeenten zeggen

soms dat ze de capaciteit en de expertise niet hebben om hiervoor de juiste functionarissen in te zetten. Daarnaast mogen gemeenten momenteel geen gegevens van sekswerkers uitwisselen. Dat bemoeilijkt de handhaving. Overigens zijn er gemeenten die gegevens van sekswerkers nog vermelden in bestuurlijke rapportages. Ook worden de grote beleidsverschillen tussen gemeenten genoemd als 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.

5. Wat zijn de resultaten van toezicht en handhaving van de seksbranche?

Verreweg de meeste gemeenten vinden dat exploitanten van seksbedrijven zich redelijk of goed aan de regels houden. Iets minder dan vier op de tien gemeenten met vergunde bedrijven hebben in 2020 maatregelen getroffen. Zowel het aantal bestuurlijke rapportages als het aantal bestuurlijke maatregelen is in de periode 2017-2020, in de gemeenten die op de enquête reageerden, gestegen. De bestuurlijke maatregelen betroffen in de meeste gevallen een last onder dwangsom of een waarschuwing; soms werd een pand gesloten.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management Summary

S

Management Summary

Background

Since the lifting of the brothel ban in 2000, Dutch municipalities are responsible for formulating a prostitution policy. This has resulted in differences among municipalities. The general aim of the possible future act to regulate sex work (*Wet regulering sekswerk, Wrs*) is to uniformise supervision and enforcement in municipalities and to diminish policy differences among municipalities. To enable an investigation of the effects of this amendment at a later stage, the Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Security and Justice commissioned Regioplan to carry out a zero measurement. Firstly, we investigated the size and nature of (parts of) the licenced and non-licenced sex work sector. Secondly, we focused on the organisation and results of supervision and enforcement.

Design of the study

First of all, we had [exploratory talks](#) with national and local organisations with insight into the sex work sector. In addition, all Dutch municipalities were requested to fill out an online questionnaire. Ultimately, the questionnaire was filled out by 157 of them (45% of all municipalities). In addition, we contacted 75 of the non-responding municipalities by phone and e-mail to ask them to answer three core questions. We also conducted case studies in six municipalities. In addition, we sent a request to the municipalities that are involved in the National Prostitution Programme (*Landelijk Programma Prostitutie*) and received the [administrative reports](#) of two municipalities. Moreover, we have monitored advertisement websites throughout the year 2021. We completed the study with an expert meeting with representatives of policy, science, and practice.

Delineation

The focus of the study involves limitations. For instance, it is difficult to describe the size of the licenced sector in terms of numbers of sex workers. Therefore, we focused on the number of licences issued in municipalities. Moreover, the sex industry is larger than the part we researched in this project. For instance, our Internet analysis focuses exclusively on sex work that is offered by means of public advertisement websites. Another important delineation is the focus on supervision and enforcement as part of municipal policy. This means that less attention was paid to other parts of policy, such as participation of sex workers in policy development or initiatives to destigmatise sex work.

Findings

1. What is the size and nature of the licenced sex work sector?

In a third of the municipalities in this study, licenced sex work occurred in 2021. Large municipalities nearly always have licenced sex work. In the 53 municipalities with licenced sex work in this study, 168 licences were issued. Relatively many municipalities choose to licence sex clubs and private houses (26 municipalities) and escort agencies (18 municipalities), and to a lesser extent independent escort (6 municipalities), window sex work (5 municipalities), and home sex work (1 municipality). Most licences issued by municipalities with licenced sex work are given to street sex workers (43 licences) and sex clubs and private houses (38 licences). Extrapolation to all municipalities leads to the estimation that there are 373 licenced companies in the Netherlands. This number is (much) lower than the number of licenced sex companies mentioned in previous research, namely 833 (Van Wijk et al, 2014). It should be noted here that the number of licences for a number of larger municipalities was not included in our study.

2. What is the size and nature of the non-licenced sex work sector?

At the advertisement websites we studied, more than 27,000 unique advertisements were posted in 2021. Per week, the number of posted and closed advertisements varies strongly. This suggests that the Internet sector is a dynamic sector with a large turnover. Despite these dynamics, the number of advertisements at any given moment in time is relatively stable. This number fluctuated between 6,500 and 7,000 advertisements per week.

Our analysis of the advertisements shows that by far most sex workers that advertise indicate that they are female, of non-Dutch origin, and that they mainly receive clients at home or offer escort services and ask an average of 167 euros per hour for their services. The average age indicated by sex workers in

the Internet sector is 30 years. Over the last year, prices have increased in the Internet sector. A distribution of the collected advertisements over the municipalities mentioned in the advertisements shows that sex work by means of advertisements occurs practically throughout the entire country. In larger municipalities more advertisements are posted in general. Which types of sex work are offered in municipalities varies strongly among municipalities. Only in a very limited number of advertisements we found clues that it concerns licenced sex work.

3. *What is the municipal policy for the sex work sector?*

A previous evaluation study shows that three quarters of the responding municipalities have a sex work policy (Van Wijk et al., 2014). This share has decreased sharply. The current study shows that a little over half of the municipalities (54%) indicate they have sex work policies. According to municipalities, the most important reason for them to refrain from formulating a policy is that sex work hardly, if at all, occurs in their municipality. In addition, experts indicate that municipalities are waiting for the new act to regulate sex work (Wrs) to take effect and therefore, they are not renewing their policies.

The large majority of municipalities with a prostitution policy decided on a maximum policy with regard to the number of permitted sex companies. In more than a third of the municipalities with prostitution policies, the policy is linked to spatial planning. A little over half of all municipalities with a prostitution policy have different policies for different types of sex companies; the remaining 43 percent indicate they have one policy for all types of sex companies. In most municipalities street sex work is prohibited and not tolerated either. In many municipalities window sex work is also prohibited. Municipalities that do licence window sex work, are often the larger municipalities. With regard to sex clubs and private houses, in most municipalities a maximum policy applies. In some municipalities, home sex work is not yet part of the (licence) policy. Other municipalities tolerate it and/or permit non-professional home sex work.

Municipalities mainly pay attention to licence requirements, establishment criteria, enforcement and supervision, health aspects, and counteracting human trafficking. Issues such as strengthening the social position of sex workers, exit policies, participation of sex workers in policy, destigmatising, and strengthening the labour market position occur in relatively few municipal prostitution policies. The study shows that municipalities that in principle want to enable sex work, on the one hand want to maintain a high threshold for people who want to abuse sex workers, while on the other hand they want to keep the threshold low for autonomous sex workers. However, in practice they notice that policy measures on behalf of the first group are often at the cost of the second group and vice versa.

4. *How is supervision and enforcement of the sex work sector organised?*

In the Netherlands, municipalities are in charge of the supervision and enforcement of the licenced sex work sector. Together with the police, they are the main players in the organisation of supervision and enforcement. The administrative checks in the licenced sector are performed by municipal enforcers, the police, or both. The municipal practice with regard to performing the checks varies strongly among municipalities. With regard to the frequency of checks, it turns out that in nearly half of the municipalities checks in the licenced sex work sector are performed between one and three times a year. In more than a third of the municipalities checks (also) take place based on complaints of neighbours. Approximately a fifth of the municipalities indicate that checks are carried out proactively (throughout the year).

In the non-licenced sector, the municipality and the police are also the main parties. The checks in the non-licenced sector are still often carried out by the *Aliens, Identification, and Human Trafficking Unit Police (AVIMs)*. In some cases, the municipalities themselves are in charge of the entire execution of supervision and enforcement, whereas in other municipalities the most suitable division of roles is still a matter of debate. More than one bottleneck is involved here. Sometimes municipalities argue that they lack capacity and expertise to deploy suitable officials for the tasks involved. Moreover, municipalities are not allowed to exchange data of sex workers. This hampers enforcement. For that matter, there are still municipalities that do mention data of sex workers in their administrative reports. In addition, large policy differences among municipalities are mentioned as an obstacle with regard to supervision of the

sector. It is difficult for enforcers to familiarise themselves with all the different policies and to enforce accordingly.

5. What are the results of supervision and enforcement of the sex industry?

By far most municipalities are of the opinion that proprietors of sex companies observe the rules fairly strictly or tolerably well. A little less than four in ten municipalities with licenced companies took measures in 2020. In the period between 2017 and 2020, both the number of administrative reports and the number of administrative measures increased in the municipalities that filled out the questionnaire. In most cases, the administrative measures concerned an order subject to an incremental penalty or a warning; in some cases, a building was closed.



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland zijn gemeenten sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 verantwoordelijk voor het formuleren van prostitutiebeleid.¹ Dat leidt tot verschillen tussen gemeenten. De mogelijk aankomende Wet regulering sekswerk (Wrs) beoogt, in grote lijnen, om toezicht en handhaving in gemeenten te uniformeren en beleidsverschillen tussen gemeenten te verkleinen. Belangrijke elementen in de wet zijn onder andere het uniformeren van de minimumleeftijd naar 21 jaar en een algemene vergunningsplicht voor seksbedrijven en alle sekswerkers. Het wetsvoorstel is in januari 2021 naar de Tweede Kamer gestuurd en vervolgens door het demissionaire kabinet controversieel verklaard. Een eerder wetsvoorstel – de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) – werd in 2009 ingediend en ligt momenteel in de Eerste Kamer. De Wrs vervangt uiteindelijk mogelijk de Wrp.

In 2015 publiceerde het WODC de synthesestudie ‘Prostitutie in Nederland anno 2014’ (Daalder, 2014). Hieraan lagen drie deelonderzoeken ten grondslag (Bleeker, Heuts, Timmermans en Homburg (2014), Nijkamp, Sijstra, Snippe en Bieleman (2014) en Van Wijk, Van Ham, Hardeman en Bremmers (2014)). Samen dienden deze deelonderzoeken als de nulmeting voor de aankomende, eventuele Wet regulering sekswerk, toen nog Wet regulering prostitutie. Inmiddels zijn delen van deze nulmeting verouderd. Gemeenten en hun netwerkpartners hebben immers niet stilgezeten. Dit heeft mogelijk invloed gehad op de omvang en de aard van de vergunde en onvergunde seksbranche, de wijze waarop gemeenten hun prostitutiebeleid invullen en de manier waarop gemeenten en hun samenwerkingspartners toezicht en handhaving van de seksbranche inrichten. Dat is voor het WODC aanleiding geweest om een onderzoek uit te laten voeren naar de seksbranche in 2020. In dit rapport leest u de resultaten van dat onderzoek.

1.2 Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Wat is de omvang en aard van de seksbranche, wat is het gemeentelijk beleid ten opzichte van de seksbranche, hoe zijn toezicht en handhaving georganiseerd en wat zijn de resultaten hiervan?

Deze hoofdvraag zetten we uiteen in de volgende deelvragen:

1. Wat is de omvang en de aard van de **vergunde seksbranche**?
 - a. Wat is het aantal vergunde bedrijven?
 - b. Hoe kan de vergunde seksbranche worden beschreven in termen van locatiegebonden en niet-locatiegebonden en typen sekswerk?
2. Wat is de omvang en de aard van de **onvergunde branche**?
 - a. Hoeveel nieuwe, gesloten en actieve advertenties van sekswerkers zijn er in een bepaalde periode?
 - b. Hoe heeft dat aantal zich gedurende het jaar ontwikkeld?
 - c. Wat zijn de achtergrondkenmerken van sekswerkers die hun diensten via deze advertenties aanbieden?
 - d. In hoeverre is het duidelijk of aannemelijk dat er sprake is van onvergund sekswerk? Op grond van welke indicaties of argumenten?
3. Wat is het **gemeentelijk beleid** voor de seksbranche? In termen van:
 - a. type beleid;
 - b. inhoud van beleid;
 - c. invulling van de APV;
 - d. inhoud van de APV;
 - e. stimuleren van naleving regelgeving (zoals organiseren van bijeenkomsten)?

¹ In dit rapport spreken we van prostitutiebeleid om beleid gericht op de seksbranche aan te duiden. Binnen gemeenten wordt de term prostitutiebeleid immers vaker gebruikt dan sekswerkbeleid. We spreken daarnaast van sekswerkers om personen aan te duiden die (zonder of met vergunning) seksuele handelingen aanbieden in ruil voor geld. Deze term is inmiddels gangbaarder dan prostitutie.

4. Hoe worden **toezicht en handhaving** van de seksbranche **georganiseerd en uitgevoerd**?
 - a. Wie zijn er op welke manier bij toezicht en handhaving van de seksbranche betrokken?
 - b. Welke inspanningen (bijvoorbeeld in termen van fte en aantal controles) leveren gemeenten en andere betrokkenen?
5. Wat zijn de **resultaten van toezicht en handhaving** van de seksbranche?
 - a. Wat zijn resultaten in termen van sancties, bestuurlijke acties, bestuurlijke rapportages, rapportages van BOA's en registraties?
 - b. Welk beeld van de naleving van het gemeentelijk beleid voor de seksbranche komt er uit de resultaten naar voren?
 - c. Welk beeld van de (on)vergunde seksbranche komt er uit de rapportages en registraties van controles naar voren?

1.3 Onderzoekopzet

In het onderzoek voerden we de volgende onderzoeksactiviteiten uit:

1. Verkennende gesprekken

Met het bureau van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid, CoMensha, medewerkers van de Nationale Politie, Prostitutie & Gezondheid 292, de Vereniging van Exploitanten van Relaxbedrijven en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn (in totaal negen) verkennende gesprekken gevoerd. Deze gesprekken dienden vooral om een eerste zicht te krijgen op hoe gemeenten toezicht en handhaving organiseren, en wat de eventuele verschillen tussen gemeenten zijn. De inzichten gebruikten we om de enquête beter in te kunnen richten.

2. Enquête onder Nederlandse gemeenten

Alle 352 Nederlandse gemeenten zijn benaderd met het verzoek een online enquête in te vullen (zie bijlage 1). We benaderden gemeenten op uiteenlopende manieren. Ten eerste heeft het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid de enquête via de reguliere nieuwsbrief onder zijn netwerk verspreid en ongeveer 30 gemeentefunctionarissen die zich met prostitutiebeleid bezighouden een e-mail gestuurd met het verzoek om de enquête in te vullen. Ten tweede hebben we via onze eigen social-mediakanalen de enquête onder de aandacht gebracht. Ten derde hebben we algemene e-mailadressen van Nederlandse gemeenten een link gestuurd naar de online vragenlijst met het verzoek om deze in te vullen. We verstuurd twee keer een reminder en belden minimaal één keer na. 45 procent van de gemeenten (157 gemeenten) heeft uiteindelijk de enquête ingevuld. Dit vormt een goede afspiegeling van alle gemeenten, maar het is in vergelijking met eerdere evaluaties (Van Wijk et al., 2014; Flight, 2006) een relatief laag responspercentage. In overleg met de begeleidingscommissie is besloten om aan 75 gemeenten die eerder niet reageerden via de telefoon en via e-mail drie kernvragen over beleid² voor te leggen. Hiervoor is aan alle algemene e-mailadressen van gemeenten die de vragenlijst eerder *niet* invulden een mail met deze drie vragen gestuurd en zijn gemeenten nagebeld. Het doel hiervan was om de kernvragen over beleid aan een groter deel van de gemeenten te kunnen voorleggen. Bovendien onderzochten wij hiermee of de niet-responderende gemeenten met hun antwoorden ten aanzien van beleid afweken van de responderende gemeenten. Dit bleek niet het geval. Achtergrondkenmerken van de responderende gemeenten zijn te vinden in bijlage 2.

3. Verdiepende casestudies in gemeenten

In de gemeenten Amsterdam, Assen, Den Haag, Deventer, Ede en Loon op Zand voerden we een casestudie uit. Het doel van deze casestudies was primair het inzichtelijk maken van de gemeentelijke praktijk met betrekking tot de aard en de omvang van sekswerk, de invulling van prostitutiebeleid en de organisatie en de resultaten van toezicht en handhaving. De selectie van steden is gemaakt op basis van een aantal criteria. Allereerst is gekeken naar geografische spreiding en naar bevolkingsaantallen (ge-

² In het kort: (1) Heeft uw gemeente beleid ten aanzien van sekswerk? (2) Zo ja, wat voor beleid? (3) Zo nee, waarom niet? Dit waren vraag 3, 4 en 5 uit de enquête.

meentegrootte). Daarnaast is gezorgd voor spreiding met betrekking tot typering van beleid, typen vergund sekswerk en de organisatie van toezicht en handhaving. Vervolgens is per gemeente contact gezocht met de beleidsadviseur openbare orde en veiligheid of een andere gemeentefunctionaris die de sekswerkbranche in zijn of haar portefeuille heeft. Met deze contactpersoon werd een eerste interview gehouden waarna gezamenlijk bepaald is welke andere personen relevant waren om te spreken. In bijlage 3 geven we per gemeente aan wie we interviewden (dit waren per gemeente vier tot zes geïnterviewden). Tot slot is aan de gemeenten gevraagd om bestuurlijke rapportages en andersoortige signalen met de onderzoekers te delen. Hiermee is inzicht verkregen in de resultaten van toezicht en handhaving per gemeente. De casusbeschrijvingen zijn te vinden in bijlage 4.

4. Bestuurlijke rapportages

In het Landelijk Programma Prostitutie is aan de aan het programma deelnemende gemeenten gevraagd om bestuurlijke rapportages te delen. Vijf van de veertien gemeenten hebben op dit verzoek gereageerd. Twee gemeenten hebben bestuurlijke rapportages gedeeld, één gemeente zei ze niet te kunnen delen en twee gemeenten deelden mee dat er geen bestuurlijke rapportages waren over het jaar 2019 en 2020. Een van de gemeenten die rapportages deelde was ook een van de casusgemeenten. De andere gemeente grenst aan één van de casusgemeenten. In beide gevallen zijn de resultaten van de analyse van de rapportages in de casestudies verwerkt.

5. Internetanalyse

Tussen augustus 2020 en augustus 2021 hebben we wekelijks automatisch advertenties op de websites www.kinky.nl, www.sexjobs.nl en www.topescortbabes.nl verzameld. De 365.140 advertenties zijn vervolgens per meetmoment ontdebeld. Dit stelde ons in staat om een inschatting te maken van de ontwikkeling van het aantal nieuwe, gesloten en actieve advertenties. Door vervolgens ook tussen meetmomenten te ontdebelen hebben we een beeld kunnen creëren van de aangegeven kenmerken van de sekswerkers die advertenties plaatsten. Een uitgebreidere beschrijving van de internetanalyse is te vinden in bijlage 5.

6. Expertmeeting

Tegen het einde van het onderzoek organiseerden we een expertmeeting. Aan deze expertmeeting namen beleidsadviseurs van de gemeenten Amsterdam, Assen, Den Haag en Deventer, medewerkers van SOA AIDS Nederland en een medewerker van het CCV deel. Daarnaast waren Ine Vanwesenbeeck (Universiteit Utrecht), Brenda Vermeer (ministerie van Justitie en Veiligheid) en Dirk Korf (Universiteit van Amsterdam) aanwezig. We legden de experts de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek voor en bespraken mogelijke verklaringen voor en implicaties van die bevindingen.

Het onderzoek is begeleid door een **begeleidingscommissie** bestaande uit mw. Ine Vanwesenbeeck (Universiteit Utrecht), dhr. Arnt Mein (Hogeschool van Amsterdam), mw. Brenda Vermeer (ministerie van Justitie en Veiligheid), mw. Essy van Dijk (WODC) en dhr. Dirk Korf (Universiteit van Amsterdam) en tevens voorzitter).

1.4 Afbakening

Dit onderzoek concentreerde zich op de aard en de omvang van de seksbranche, de inrichting van gemeentelijk beleid en de organisatie en de resultaten van toezicht en handhaving. Die focus brengt uiteraard ook beperkingen met zich mee. Zo is het bijvoorbeeld lastig om de omvang van de vergunde branche in termen van aantal sekswerkers te beschrijven en kijken we daarom naar het aantal uitgegeven vergunningen in gemeenten. Daarnaast is de seksbranche groter dan het deel waarnaar we in dit project onderzoek deden. Onze internetanalyse richt zich uitsluitend op sekswerk dat via openbare advertentie-websites wordt aangeboden. Een andere belangrijke afbakening is de focus op toezicht en handhaving als onderdeel van gemeentelijk beleid. In de enquête en de casusgemeenten hebben we vooral aandacht gehad voor de organisatie, de resultaten en de belemmeringen van toezicht en handhaving. Dat betekent dat er minder aandacht geweest is voor andere onderdelen van beleid, zoals participatie van sekswerkers in beleidsontwikkeling of destigmatiserings-initiatieven.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Omvang en aard van de Nederlandse seks- branche

2

2 Omvang en aard

2.1 Inleiding

De seksbranche is een diverse branche

De seksbranche is **divers** en omvat de volgende vormen van sekswerk: straatsekswerk, seksclub/privé-huis, escortwerkzaamheden via een bureau, raamsekswerk, erotische massagesalons, zelfstandige escort en thuissekswerk. Doordat prostitutiebeleid lokaal is belegd, verschilt per gemeente welk type sekswerk onvergund, vergund, legaal en niet-legaal is. Mede daarom is er nogal eens verwarring over de definities hiervan. In het onderstaande overzicht geven we weer hoe deze begrippen kunnen worden omschreven.³

Figuur 2.1 Omschrijving van onvergund, vergund, legaal en niet-legaal sekswerk

	Onvergund	Vergund
Legaal	Niet-vergunningsplichtig sekswerk dat niet in de APV verboden is, waarbij geen sprake is van mensenhandel of verricht door een persoon van binnen de EER of buiten de EER maar met een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning.	Sekswork dat plaatsvindt in een bedrijf met een vergunning dat voldoet aan de vergunningseisen, waarbij geen sprake is van mensenhandel en verricht door een persoon van binnen de EER of buiten de EER maar met een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning.
Niet-legaal	Sekswork dat in de APV verboden is, waarbij sprake is van mensenhandel of verricht door een persoon van buiten de EER zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning.	Sekswork dat plaatsvindt in een bedrijf zonder vergunning terwijl een vergunning wel verplicht is of in een bedrijf met vergunning dat niet voldoet aan de vergunningseisen, waarbij sprake is van mensenhandel of verricht door een persoon van buiten de EER zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning.

Omvang, aard en trends

Harde cijfers over de omvang van de seksbranche in aantallen sekswerkers zijn er niet. Fluctuaties tussen seizoenen en mobiliteit tussen onderdelen van de branche maken het verzamelen van dergelijke cijfers ingewikkeld. Wel leren we steeds meer over de aard van de seksbranche en aan welke trends de branche de onderhevig is. Zo constateerden onderzoekers in 2014 dat het aantal vergunde seksbedrijven sinds 2000 met bijna de helft afnam.⁴ Deze afname zou te maken kunnen hebben met maatregelen van gemeenten, een marktverschuiving naar niet-locatiegebonden vormen van sekswerk en economische neergang.⁵

2.2 Vergunde seksbranche

De enquête onder gemeenten bestaat voor een deel uit vragen over de aard en de omvang van de seksbranche binnen de Nederlandse gemeenten. Allereerst is aan de gemeenten gevraagd of er vergunde seksbedrijven zijn gevestigd. 53 gemeenten (34%) geven aan dat dit het geval is, 104 gemeenten zeggen geen vergunde seksbedrijven binnen hun gemeente te hebben. Nadere analyses naar gemeentegrootte laten zien dat in grotere gemeenten bijna altijd vergunde seksbedrijven aanwezig zijn (94%). In de middelgrote gemeenten heeft minder dan de helft vergunde seksbedrijven (40%) en in de kleinere gemeenten is dit minder dan een kwart (19%). Tabel 2.1 laat zien dat de 53 gemeenten met vergund sekswerk de meeste vergunningen uitgeven voor straatsekswerk (43 vergunningen). Dat is niet vreemd aangezien deze vergunningen aan individuele sekswerkers gegeven worden. Ook vergunningen voor seksclubs en privéhuizen komen relatief vaak voor (38 vergunningen). Vergunningen voor zelfstandige escorts (7) en

³ Dit overzicht is mede gebaseerd op Bleeker, Y., Born, M. & Timmermans, M. (2019). *Seksuele uitbuiting in Amsterdam, een onderzoek naar aard en patronen*. Onderzoek in opdracht van de gemeente Amsterdam, en op Nijkamp, R. et al (2014). *Verboden rood in beeld*. Onderzoek in opdracht van het WODC.

⁴ Van Wijk, A. et al (2014). *Prostitutie in Nederlandse gemeenten*. Onderzoek in opdracht van het WODC.

⁵ Daalder, A. (2015). *Prostitutie in Nederland anno 2014*. Synthese van de drie deelonderzoeken van Bureau Beke, Intraval en RegioPlan.

thuissekswerkers 1) komen relatief weinig voor. Gemeenten geven daarnaast meer vergunningen uit voor seksclubs en privéhuizen (26 gemeenten) dan voor raamsekswerk (5 gemeenten), zelfstandige escort (6 gemeenten) of thuissekswerk (1 gemeente).

Tabel 2.1 Totaal aantal vergunningen per type seksbedrijf naar aantal gemeenten (gevraagd aan gemeenten met een vergunde seksbranche, N=53)

Type seksbedrijf	Aantal vergunningen	Aantal gemeenten met vergunningen
Straatsekswerk	43	2
Seksclub/privéhuus	38	26
Escortbedrijf	26	18
Raamsekswerk	18	5
Erotische massagesalons	16	13
Zelfstandige escort	7	6
Thuissekswerk	1	1
Overige seksbedrijven (bijv. webcam, seksbioscopen, seks-theaters en parenclubs)	19	16
Totaal	168	

Met de gegevens uit de bovenstaande tabel kan een inschatting gemaakt worden van het totaal aantal vergunningen in Nederland. De groep responderende gemeenten is immers een goede afspiegeling van alle Nederlandse gemeenten. Als we de gegevens uit de bovenstaande tabel extrapoleren naar alle Nederlandse gemeenten kan worden verwacht dat er in Nederland 373 ($168/45 \cdot 100$) vergunde bedrijven zijn. Dit aantal is (sterk) lager dan het aantal vergunde seksbedrijven dat in eerder onderzoek wordt genoemd, namelijk 833 (Van Wijk et al, 2014). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat van een aantal grotere gemeenten het aantal vergunningen in ons onderzoek niet meegenomen is.

2.3 Onvergunde seksbranche

De gemeenten die aangeven geen vergunde seksbranche te hebben, kunnen toch te maken hebben met vormen van sekswerk. Van de gemeenten die aangeven geen vergunde seksbedrijven in hun gemeente te hebben, zegt 37,5 procent wel 'vormen van sekswerk' binnen de gemeente te hebben. Dit gaat vaak over thuissekswerk, dat in sommige gemeenten toegestaan (veelal indien niet bedrijfsmatig) en in andere gemeenten niet toegestaan is. Om in dit onderzoek meer zicht te krijgen op de aard en de omvang van de onvergunde seksbranche hebben we een jaar lang een internetanalyse uitgevoerd. Tussen augustus 2020 en augustus 2021 hebben we op wekelijkse basis automatisch advertenties van sekswerkers op internet anoniem verzameld.⁶ Hoewel het hier ook om sekswerkers kan gaan die in een vergund bedrijf werken en via internet adverteren, gaat het hier voor de overgrote meerderheid om onvergund werkende sekswerkers. Het verzamelen van advertenties heeft een bestand opgeleverd met 27.866 (waarschijnlijk) unieke advertenties. Dit heeft ons in staat gesteld om de aard en de omvang van dit deel van de seksbranche te onderzoeken. Een nadere toelichting van de wijze waarop we advertenties hebben verzameld en hoe we deze hebben geanalyseerd is terug te lezen in bijlage 5.

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op het aantal actieve advertenties en de ontwikkeling van het aantal actieve advertenties door de tijd heen. Vervolgens gaan we in op de achtergrondkenmerken die uit de advertenties volgen. We sluiten af met een overzicht van signalen van onvergund en vergund sekswerk die uit de advertenties te halen zijn.

Bij de interpretatie van de resultaten is een aantal kanttekeningen te plaatsen. De wijzen waarop sekswerkers advertentiewebsites gebruiken, kunnen ertoe leiden dat het aantal verzamelde advertenties lager is dan het aantal actieve sekswerkers. Zo blijkt ook uit gesprekken met gemeentelijk toezichthouders tijdens de casestudies dat het voorkomt dat meerdere sekswerkers met dezelfde advertentie en

⁶ Een zogenaamde *web crawler* verzamelde elke week advertenties op de websites www.kinky.nl; www.sexjobs.nl; en www.topescortbabes.com. Hiermee omvat onze internetanalyse (waarschijnlijk) het grootste deel van de openbare internetbranche.

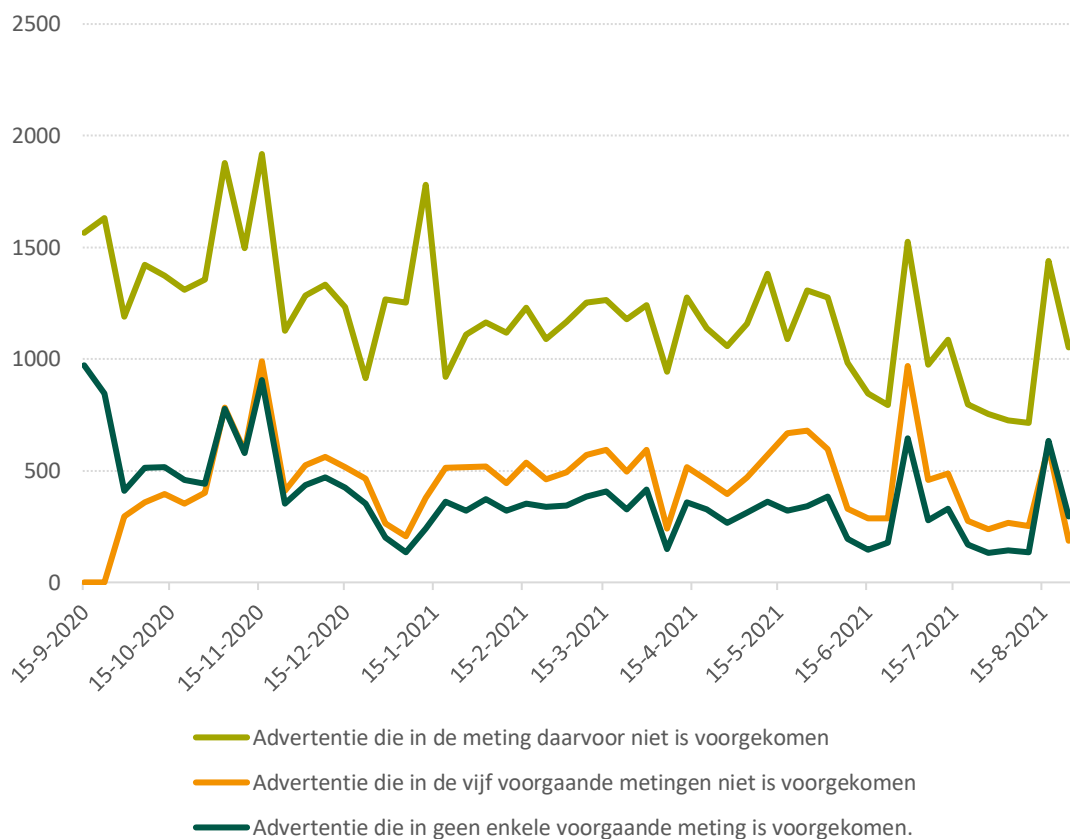
hetzelfde telefoonnummer werken. Ook komt het voor, zo blijkt uit de verkennende gesprekken met sleutelfiguren, dat sekswerkers korter dan een week adverteren. Omdat wij advertenties wekelijks verzamelden, kan het dus zijn dat we advertenties van sekswerkers die korter dan een week adverteren niet door ons verzameld zijn. Er zijn echter ook redenen om aan te nemen dat het aantal advertenties juist hoger is dan het aantal sekswerkers en dat er dus sprake is van een overschatting van het aantal sekswerkers op basis van het aantal advertenties. Zo komt het voor dat advertenties nog wel online staan, maar dat de persoon die de advertentie plaatste niet meer als sekswerker werkt. Ook is onze methode niet altijd in staat om onderscheid te maken tussen individuele sekswerkers en individuele advertenties. De manier waarop wij advertenties ontdebelen, hangt deels af van de codes die websites zelf aan een advertentie verbinden. Het zou dus kunnen dat een sekswerker een advertentie plaatst, een code krijgt, de advertentie weghaalt en dezelfde advertentie met een nieuwe code plaatst. Dit leidt tot een overschatting van het aantal sekswerkers op basis van advertenties.

De bovenstaande kanttekeningen brengen met zich mee dat het vooral interessant is om naar het aantal advertenties op één meetmoment en naar ontwikkelingen tussen verschillende meetmomenten te kijken. Minder interessant is het om, bijvoorbeeld, te kijken naar het cumulatieve aantal advertenties over een langere periode. Factoren die leiden tot over- of onderschatting worden dan immers uitvergroet.

Het aantal nieuwe advertenties per week

In de onderstaande grafiek presenteren we het aantal nieuwe unieke advertenties per week. We maken daarbij onderscheid tussen advertenties die in de meting daarvoor niet zijn voorgekomen, advertenties die in de vijf voorgaande metingen niet zijn voorgekomen en advertenties die in geen enkele voorgaande meting zijn voorgekomen.

Figuur 2.2 Aantal nieuwe advertenties per week (N=27.866)



Uit figuur 2.2 komt ten eerste naar voren dat dat het aantal nieuwe advertenties (voor elk van de drie definities) tussen meetmomenten sterk verschilt. Er is bijvoorbeeld sprake van twee pieken in de eerste helft van november van 2020. Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat seksbedrijven wegens corona begin november 2020 hun deuren moesten sluiten. Verder komt naar voren dat dat er op elk

meetmoment tussen de 1.000 en 2.000 advertenties bijkomen die in de meting daarvoor niet zijn voorgekomen. Dit is een indicatie van het aantal nieuwe advertenties ten opzichte van de vorige meting. Uit de meting komt echter naar voren dat sekswerkers veelvuldig advertenties online en dan weer offline zetten. Het aantal advertenties dat in de vijf voorgaande metingen niet voorkomt is immers een stuk lager (tussen de 1.000 en 250). Deze indicator loopt redelijk gelijk met het aantal nieuwe advertenties dat in geen enkele eerdere meting is voorgekomen. Als sekswerkers advertenties aan en uit zetten, staat de advertentie dus vaak meerdere keren per vijf weken aan. Dit lijkt erop te wijzen dat, zoals ook in de expertmeting wordt gesuggereerd, sekswerkers hun advertentie offline halen zodra zij een klant hebben en weer online zetten zodra ze een klant zoeken.

Het aantal advertenties dat één keer voorkomt

De onderstaande figuur beschrijft advertenties die in geen enkel ander meetmoment voorkomen. Dit zijn sekswerkers die eenmalig adverteren. Van advertenties aan het begin en aan het eind van de meetperiode kan met minder zekerheid worden gezegd dat het ook in werkelijkheid unieke advertenties zijn. Immers, voor die advertenties kunnen we met minder zekerheid vaststellen dat ze ervoor of erna niet voorkomen.

Figuur 2.3 Aantal eenmalige advertenties per week (N=3.713)

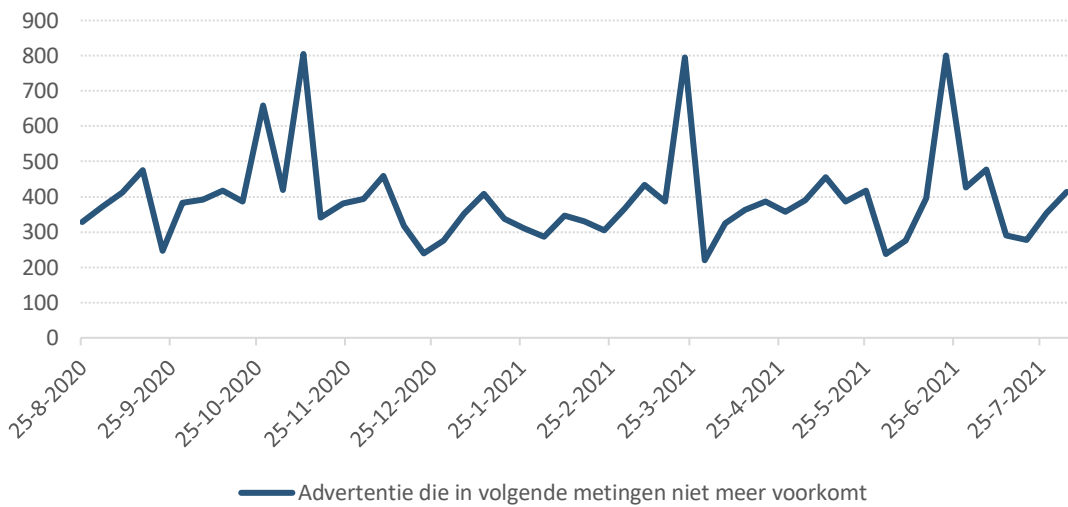


In totaal waren er tussen augustus 2020 en augustus 2021 3.713 advertenties die in de onderzoeksperiode slechts een keer voorkwamen en dus ook niet in een opvolgende meting. Deze advertenties hebben dus nooit langer dan 13 dagen online gestaan. Het aantal eenmalig geplaatste advertenties fluctueert in hoge mate, met een hoogtepunt van 151 advertenties op 1 september 2020 en een dieptepunt van 9 advertenties in januari 2021. Vooral de dalingen in september 2020 en rond de jaarwisseling vallen op, evenals de piek eind juni 2021, die gevolgd werd door een net zo plotselinge daling. De sterke daling en sterke stijging rond de jaarwisseling kan verklaard worden door het feit dat advertentiwebsites aan het eind van het jaar hun websites opschoenen. De stijging richting begin november van 2020 kan mogelijk (deels) verklaard worden door het feit dat seksbedrijven in november moesten sluiten, al valt ook op dat die de stijging al eind september begon. De sterke piek van eind juni dit jaar valt op, maar laat zich lastig verklaren.

Het aantal afgesloten advertenties per meetmoment

In figuur 2.4 presenteren we het aantal afgesloten advertenties per week. We beschouwen een advertentie als afgesloten wanneer deze in de volgende metingen niet meer voorkomt. Dit geeft een beeld van het aantal sekswerkers dat definitief stopt met het aanbieden van sekswerk op advertentiwebsites, zeker als er een langere meetperiode gehanteerd wordt. Van advertenties aan het eind van de meetperiode kan met minder zekerheid worden gezegd dat het daadwerkelijk om gestopte sekswerkers gaat.

Figuur 2.4 Aantal afgesloten advertenties per week (N=27.866)

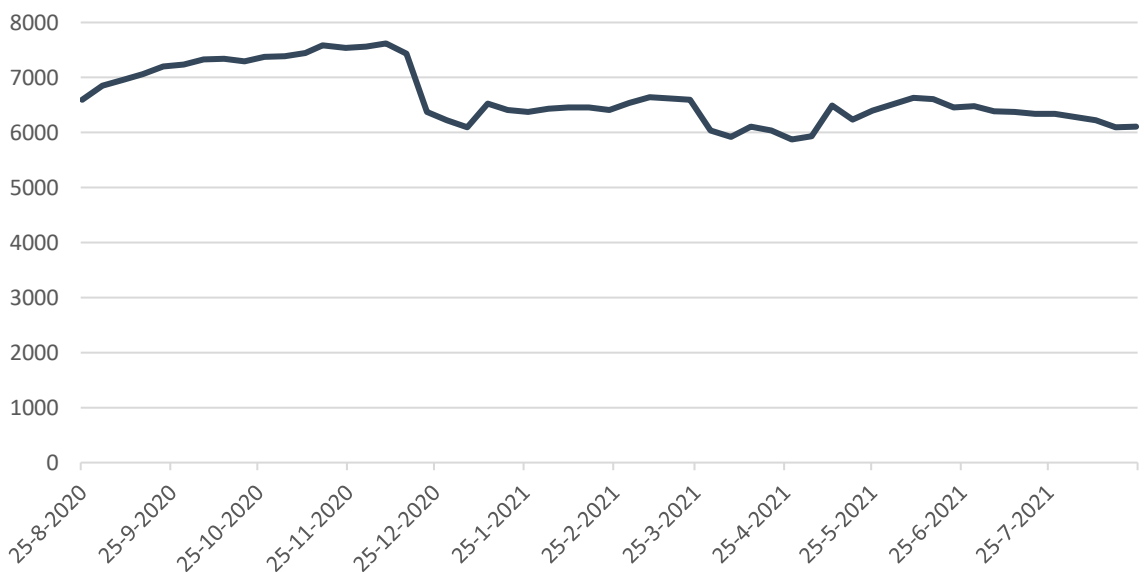


Uit figuur 2.4 komt naar voren dat er gemiddeld per meetmoment rond de 400 advertenties gesloten worden. Het aantal afgesloten advertenties stijgt vanaf begin september 2020 tot half november 2020 sterk om vervolgens tot half maart 2021 redelijk stabiel te blijven. Hierna volgen in eind maart 2021 en juni twee pieken waarin het aantal afgesloten advertenties twee keer zo hoog is als gemiddeld. De pieken laten zich lastig verklaren. Het is mogelijk dat de piek in november samenhangt met het verbod op sekswerk via websites vanwege de coronamaatregelen. Mogelijk hangt de derde piek, vanaf juni, samen met het feit dat vergunde seksbedrijven na ongeveer een jaar vanwege de coronamaatregelen gesloten te zijn geweest, weer open mochten. Mogelijk speelde ook de aankomende zomervakantie een rol.

Het aantal unieke advertenties per week

In de onderstaande figuur laten we het aantal unieke advertenties per week zien. Dit aantal geeft een indruk van het aantal actieve advertenties per week.

Figuur 2.5 Aantal unieke advertenties per week (N=27.866)



Figuur 2.5 laat zien dat er elke week tussen de ongeveer 7.500 en 6.000 unieke advertenties zijn. Daarnaast is te zien dat er vanaf het eerste meetmoment op 25 augustus 2020 een duidelijke stijging te zien is die doorzet tot eind november 2020 wanneer er ruim 7.500 unieke advertenties zijn. Dit aantal daalt

in de tweede helft van december vrij abrupt naar ongeveer 6.000. In januari 2021 steeg dit aantal weer naar 6.500, om de rest van het jaar ongeveer tussen de 6.000 en 6.500 te schommelen.

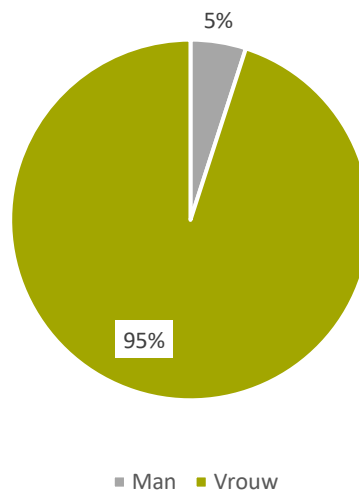
Achtergrondkenmerken van sekswerkers die de advertenties plaatsen

Hieronder gaan we in op de achtergrondkenmerken van de sekswerkers zoals weergegeven in de advertentie. Deze analyse is gebaseerd op een bestand van 27.866 (waarschijnlijk) unieke advertenties. Hieronder gaan we in op geslacht, type sekswerk, afkomst, type klanten en prijzen.

Geslacht

In de onderstaande figuur beschrijven we het geslacht van sekswerkers in de advertenties.

Figuur 2.6 Geslacht van sekswerkers die advertenties plaatsen (N=27.866)



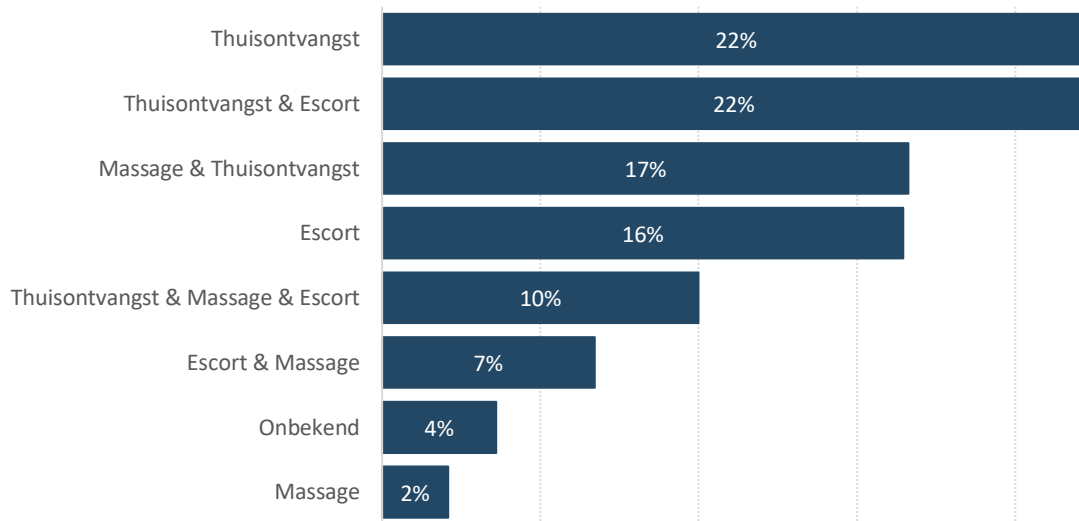
Noot: de categorisering is gebaseerd op de in de advertenties voorgeprogrammeerde invulvelden. Op de websites in het onderzoek is het niet mogelijk om andere geslachten dan man of vrouw aan te vinken. Analyse van de advertentieteksten laat zien dat advertenties van transgender sekswerkers 26 keer voorkwamen.

Figuur 2.6 laat zien dat 95 procent van sekswerkers in de verzamelde advertenties vrouw is. Dit kan voor een deel verklaard worden door de selectie van de bronnen. Een website die zich richt op mannelijke sekswerkers (boys4u.nl) kon vanwege technische aspecten in de website niet meegenomen worden.

Type sekswerk

In figuur 2.7 hebben we de advertenties verdeeld over het type sekswerk of de typen sekswerk die in de advertentie wordt aangeboden.

Figuur 2.7 Type(n) sekswerk in advertenties



Figuur 2.7 laat zien dat in de advertenties die we verzamelden thuisontvangst (22%) of thuisontvangst en escort (ook 22%) de meest voorkomende typen sekswerk zijn. 17 procent van de sekswerkers biedt naast thuisontvangst ook massagediensten aan. 16 procent biedt escortwerkzaamheden aan. Precies één op de tien sekswerkers combineert thuisontvangst met massage en escort. Een klein deel (2%) biedt uitsluitend massages aan. Uit de figuur is bijvoorbeeld ook op te maken dat in 55 procent van de advertenties (ook) escortwerkzaamheden worden aangeboden, dat in 71 procent van de advertenties (ook) thuisontvangst wordt aangeboden en dat in 36 procent van de advertenties (ook) massagewerkzaamheden worden aangeboden.

Prijzen

Tabel 2.3 laat de prijzen zien die sekswerkers voor hun diensten vragen. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt tussen de twee meest voorkomende diensten, thuisontvangst en escort. We hebben voor elke advertentie de prijs per uur berekend.

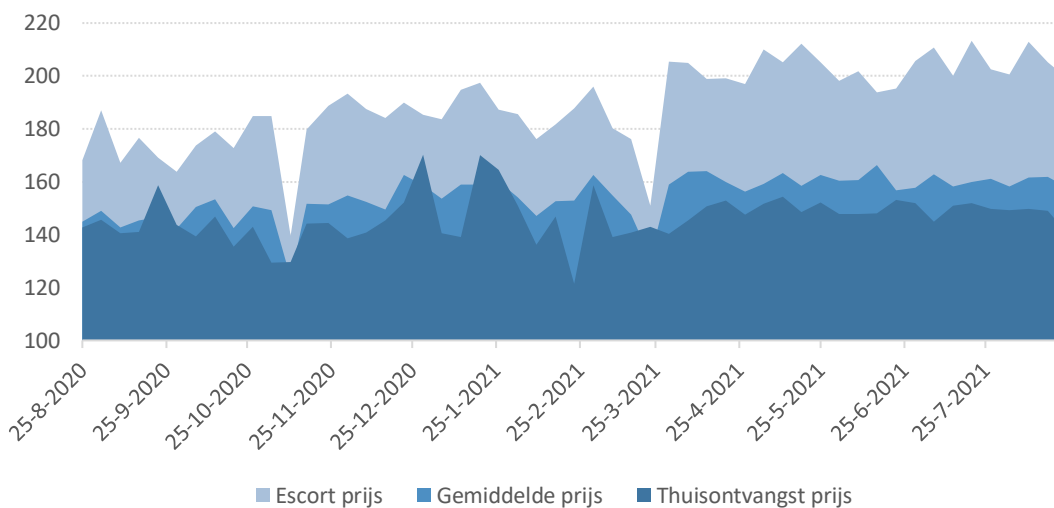
Tabel 2.2 Prijzen per uur voor de diensten van sekswerkers die advertenties plaatsten (N=16.787)

	Alle prijzen		Thuisontvangst		Escort	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
< 50 euro per uur	361	1,4%	234	1,7%	127	1,1%
50 euro - 100 euro per uur	1.439	5,7%	1.077	7,7%	362	3,3%
101 euro - 150 euro per uur	11.687	46,7%	8.813	63,1%	2.874	26,0%
151 euro - 200 euro per uur	9.186	36,7%	3.269	23,4%	5.917	53,4%
201 - 250 euro per uur	1.561	6,2%	378	2,7%	1.183	10,7%
251 euro - 300 euro per uur	505	2,0%	117	0,8%	388	3,5%
> dan 300 euro per uur	294	1,2%	73	0,5%	221	2,0%
Totaal	25.033	100%	13.961	100%	11.072	100%
Gemiddelde	€ 167		€ 153		€ 184	
Standaarddeviatie	€ 51		€ 42		€ 55	

Uit tabel 2.2 volgt dat de gemiddelde prijs in advertenties ongeacht het type sekswerk 167 euro per uur is. De prijs die sekswerkers vragen voor escortwerkzaamheden is gemiddeld ruim 30 euro hoger dan de prijs die sekswerkers vragen voor thuisontvangst, namelijk 184 euro per uur ten opzichte van 153 euro per uur. Dit kan mogelijk verklaard worden door het feit dat de escortwerkzaamheden die sekswerkers aanbieden ook reistijd vragen.

Figuur 2.9 beschrijft de ontwikkeling van prijzen gedurende de meetperiode.

Figuur 2.9 Gemiddelde prijs per uur voor de diensten van sekswerkers die advertenties plaatsten tijdens de meetperiode (N=16.787)

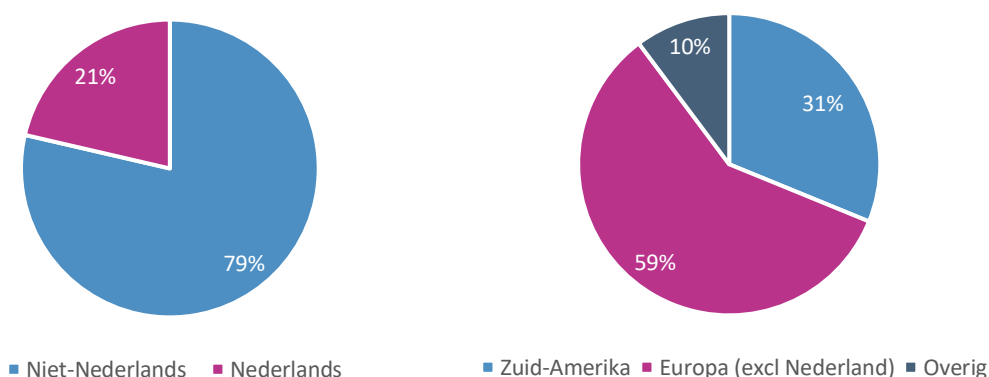


Hoewel de prijzen in advertenties van sekswerkers fluctueren, is er een verschil tussen de prijzen van de diensten van sekswerkers die escortwerkzaamheden aanbieden en van sekswerkers die thuis klanten ontvangen aan te wijzen. De prijs voor de diensten van sekswerkers die escortwerkzaamheden aanbieden is gedurende de meetperiode gestegen, van gemiddeld ongeveer 165 euro aan het begin van de periode tot 200 euro aan het eind van de periode. Voor de diensten van sekswerkers die thuis klanten ontvangen geldt dat de prijs constanter is gebleven, ongeveer 140 euro per uur. De stijging van de prijzen voor de diensten van sekswerkers die escortwerkzaamheden aanbieden vertaalt zich ook in de gemiddelde prijs in alle advertenties. Ook deze prijs is gedurende de meetperiode gestegen van ongeveer 140 euro per uur naar ongeveer 150 euro per uur.

Afkomst van sekswerkers

Meer dan de helft van de sekswerkers die een advertentie plaatsten, heeft aangegeven uit welk land ze komen. Dat noemen we hier 'afkomst'. Hieronder presenteren we het percentage sekswerkers uit Nederland en het percentage sekswerkers met een niet-Nederlandse afkomst.

Figuur 2.10 Afkomst van sekswerkers (N=15.985)



Ongeveer 21 procent van de sekswerkers zegt uit Nederland te komen. Ongeveer 79 procent van de sekswerkers komt niet uit Nederland. Als we de groep sekswerkers die niet uit Nederland komt nader bekijken valt op dat 59 procent uit Europa (niet Nederland) komt. Van de sekswerkers uit Europa komt 41 procent uit Oost-Europa. Daarnaast komen relatief veel sekswerkers uit Zuid-Amerika.

Leeftijd

Tabel 2.4 toont de gemiddelde leeftijd die sekswerkers in de advertenties noemen, ook verdeeld over Nederlandse en niet-Nederlandse afkomst. Hierbij merken we op dat we niet met zekerheid kunnen zeggen dat de leeftijd die sekswerkers opgeven ook hun daadwerkelijke leeftijd is.

Tabel 2.3 Leeftijd van sekswerkers die advertenties plaatsten (N=26.218)

	Alle advertenties		Nederlands		Niet-Nederlands	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
< 30 jaar	16.906	64,5%	1.818	53,3%	9.360	74,5%
31 jaar - 40 jaar	6.320	24,1%	872	25,5%	2.714	21,6%
41 jaar - 50 jaar	2.234	8,5%	503	14,7%	424	3,4%
51 jaar - 60 jaar	658	2,5%	194	5,7%	52	0,4%
61 jaar - 70	94	0,4%	27	0,8%	5	<0,1%
Ouder dan 70 jaar	6	<0,1%	0	<0,1%	1	<0,1%
Totaal	26.218	100%	3.414	100%	12.556	100%
Gemiddelde	30		33		30	
Standaarddeviatie	6		10		8	

Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat niet-Nederlandse sekswerkers vaker dan Nederlandse sekswerkers onder de 30 jaar zijn, en minder vaak 31 tot 40 jaar. Nederlandse sekswerkers zijn meer dan vier keer zo vaak 41 tot 50 jaar oud en meer dan veertien keer zo vaak 51 tot 60 jaar oud dan niet-Nederlandse sekswerkers. Dit vertaalt zich ook in een hogere gemiddelde genoemde leeftijd voor sekswerkers met een Nederlandse afkomst (33 jaar tegenover 30 jaar).

Tabel 2.5 Leeftijd die sekswerkers in advertenties noemden (Niet-Nederlandse afkomst) (N=12.556)

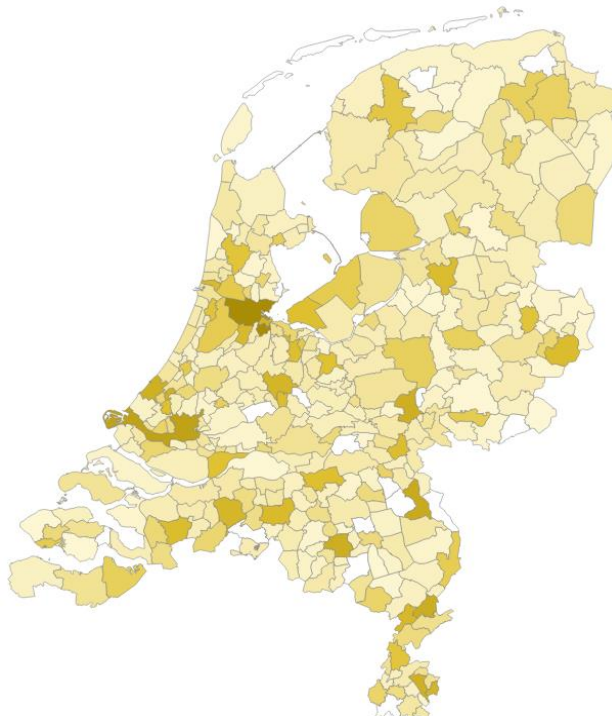
	Europa (niet Nederland)		Zuid-Amerika		Overig	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
Jonger dan 30 jaar	5.761	78,2%	2.700	68,9%	899	70%
31 jaar - 40 jaar	1.362	18,5%	1.021	26,1%	331	25,8%
41 jaar - 50 jaar	210	2,9%	166	4,2%	48	3,7%
51 jaar - 60 jaar	21	0,3%	25	0,6%	6	0,5%
61 jaar - 70 jaar	2	0%	3	0,1%	1	0,1%
Ouder dan 70 jaar	0	0%	1	<0,1%	0	0%
Totaal	7.356	100%	3.916	100%	1.284	100%
Gemiddelde	28		29		29	
Standaarddeviatie	5		6		6	

Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat, van de niet-Nederlandse sekswerkers, Europese sekswerkers vaker dan andere niet-Nederlandse sekswerkers jonger dan 30 jaar zijn.

Gemeenten waar sekswerkers die een advertentie plaatsten werken

In de volgende landkaart hebben we het aantal verzamelde advertenties verdeeld over de gemeenten die in de advertentie gemeld staan. Dit is niet altijd de gemeente waar de sekswerker die de advertentie plaatste woont.

Figuur 2.11 Advertenties van sekswerkers verdeeld over gemeenten (per 100.000 inwoners) (donkerdere gemeenten komen in advertenties meer voor, N=14.780)



Uit deze landkaart komt naar voren dat er door het hele land heen sekswerk op internet wordt aangeboden. We benadrukken hierbij dat het niet zozeer de gemeenten hoeven te zijn waar sekswerkers ook daadwerkelijk wonen. In de onderstaande tabel laten we zien welke tien gemeenten in advertenties het meest worden genoemd.

Tabel 2.4 Aantal unieke advertenties gedurende de hele periode in de tien gemeenten die het meest genoemd worden (N=14.780)

Gemeente	Aantal advertenties	
	Aantal	Procent
Amsterdam	5.559	20,4%
Rotterdam	2.979	10,9%
Den Haag	1.845	6,8%
Utrecht	1.060	3,9%
Eindhoven	830	3,0%
Tilburg	555	2,0%
Arnhem	551	2,0%
Breda	538	2,0%
Almere	456	1,7%
Nijmegen	407	1,5%
Totaal	14.780	54,3%

Uit deze tabel komt naar voren dat Amsterdam in advertenties met afstand het vaakst wordt genoemd, namelijk in 20 procent van de advertenties. Van de qua inwoneraantallen tien grootste gemeenten in Nederland ontbreekt alleen Groningen in de tabel. Arnhem is de enige gemeenten buiten de tien grootste gemeenten die wel in de tabel voorkomt. Als we echter het aantal advertenties per gemeente corrigeren voor het aantal inwoners, komen er ook gemeenten met een kleiner aantal inwoners naar voren, namelijk Heerlen, Diemen, Roermond en Boxmeer. Dit is mogelijk te verklaren doordat Diemen dicht bij Amsterdam ligt en doordat Heerlen, Roermond en Boxmeer dicht bij de grens met Duitsland liggen. Zie voor een overzicht tabel 2.5.

Tabel 2.5 Aantal unieke advertenties gedurende de hele periode in de tien gemeenten die het meest worden genoemd, gecorrigeerd voor het aantal inwoners (N=27.243)

Gemeente	Aantal advertenties per 100.000 inwoners	Aantal inwoners
Amsterdam	644	873.338
Rotterdam	462	651.631
Boxmeer	389	29.609
Roermond	369	58.763
Eindhoven	358	235.691
Arnhem	346	162.424
Den Haag	343	548.320
Heerlen	341	86.936
Diemen	305	31.334
Utrecht	300	359.370

Figuur 2.12 laat zien dat de typen sekswerk die in advertenties worden aangeboden tussen gemeenten kunnen verschillen.

Figuur 2.12 Verdeling type sekswerk in advertenties in de tien gemeenten die het meest genoemd worden (N=27.243)



In Almere, zo blijkt uit figuur 2.12, wordt in bijna negentig procent van de advertenties (ook) thuisontvangst aangeboden. Dit percentage is aanzienlijk lager voor bijvoorbeeld Amsterdam. In Amsterdam is daarentegen juist het percentage dat (ook) escortwerkzaamheden aanbiedt relatief groot. Uit het onderzoek wordt niet duidelijk waar deze verschillen vandaan komen. Mogelijk hebben de verschillen te maken met verschillen in kenmerken van klanten. In Amsterdam is het bijvoorbeeld waarschijnlijk dat klanten vaker toerist zijn en sekswerkers dus bij klanten op bezoek moeten gaan. Ook beleidsverschillen kunnen een rol spelen.

Indicaties vergund sekswerk

Tot slot hebben we gekeken of er in de teksten van advertenties signalen zijn dat het om vergund sekswerk gaat. Om te achterhalen of de sekswerker die de advertentie plaatste in een club, privéhuis of bij een escortbureau werkte hebben we gezocht op de termen 'club', 'privéhuis', en 'bureau'. Daarnaast hebben we naar de term KvK gezocht. Het kan voorkomen dat de zoektermen op een andere manier gebruikt zijn in de advertentietekst dan de manier die wij voor ogen hebben. Zo wordt in meerdere advertenties gerept over het (samen) bezoeken van nachtclubs in plaats van seksclubs en in meerdere advertenties wordt aangegeven *niet* in een club of privéhuis te werken. Om te voorkomen dat we advertenties ten onrechte zien als afkomstig van een sekswerker die in de vergunde branche werkt, is een handmatige check uitgevoerd. In de onderstaande tabel wordt weergegeven wat de analyse van signalen die mogelijk duiden op vergund sekswerk heeft opgeleverd.

Tabel 2.6 Resultaten analyse van signalen van vergund werk (N=27.866)

Zoekterm	Aantal advertenties waar zoekterm in voorkomt		Aantal advertenties waar gevonden zoekterm daadwerkelijk vergund werk aanduidt	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Club	178	0,6%	74	41,6%
Privéhuus	150	0,5%	148	98,7%
Bureau	36	0,1%	26	72,2%
KvK	10	<0,1%	10	100,0%
Totaal	374	1,3%	258	69,0%

Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat in bijna 70 procent van de gevallen waarin er een signaal van vergund werk in de tekst van een offerte wordt aangetroffen, het ook met zekerheid is te zeggen dat het om vergund sekswerk gaat. Met name het vinden van de termen ‘kvk’ of ‘privéhuus’ duidt op vergund werk. Overigens is maar in iets meer dan 1 procent van alle advertenties een term te vinden die zou kunnen duiden op vergund sekswerk.

2.4 Tussentijdse conclusie

In een derde van de gemeenten in het onderzoek is er sprake van vergund sekswerk. In grote gemeenten is bijna altijd sprake van vergund sekswerk. In de 53 gemeenten in dit onderzoek met vergund sekswerk zijn er 168 vergunningen. Gemeenten met vergund sekswerk geven de meeste vergunningen uit aan sekswerkers die op straat willen werken. Gemeenten verlenen daarnaast meer vergunningen voor seksclubs en privéhuizen dan voor raamsekswerk, zelfstandige escort of thuissekswerk.

Uit de internetanalyse komt ten eerste naar voren dat er gedurende een jaar op de websites die we in ons onderzoek hebben kunnen meenemen 27.387 unieke advertenties worden geplaatst. Daarnaast toont onze analyse aan dat het aantal advertenties dat per week wordt geplaatst of per week wordt afgesloten sterk door de tijd heen verschilt. Dit suggereert dat de internetbranche een branche is met een sterk verloop. Sekswerkers plaatsen soms kort advertenties of sluiten advertenties af om een tijd later weer te plaatsen. Ondanks de zeer sterke dynamiek van (weer) met adverteren beginnen en (weer) stoppen met adverteren is het aantal advertenties dat op enig moment actief is juist weer relatief stabiel. Dit aantal schommelt zo tussen de 6.500 advertenties en 7.000 advertenties.

Daarnaast lijkt het erop alsof het verbod op sekswerk in november van 2020 heeft gezorgd voor relatief veel nieuwe advertenties, maar ook tot juist veel gesloten advertenties. Dit zou kunnen duiden op sekswerkers die vanuit de vergunde branche in de onvergunde internetbranche zijn gaan werken en op sekswerkers die vanwege het verbod op sekswerk (tijdelijk) zijn gestopt met werken via de onderzochte advertentiewebsites.

Uit de analyse van achtergrondkenmerken valt op dat verreweg de meeste sekswerkers die adverteren aangeven dat zij vrouw zijn, dat zij van niet-Nederlandse afkomst zijn, dat zij met name thuis klanten ontvangen of escortwerkzaamheden aanbieden en dat zij gemiddeld 167 euro per uur vragen. De prijzen in de internetbranche zijn gedurende het jaar gestegen. Dit is met name toe te schrijven aan een prijsstijging in de internet-escortbranche van enkele tientallen euro's. Een verdeling van de verzamelde advertenties over de gemeenten die in de advertenties genoemd staan, laat zien dat sekswerk via internet-advertenties vrijwel door het hele land voorkomt. In grotere gemeenten worden over het algemeen meer advertenties geplaatst. Welke vormen van sekswerk in gemeenten worden aangeboden varieert.



Prostitutiebeleid

3

3 Prostitutiebeleid

3.1 Inleiding

De opheffing van het bordeelverbod bracht met zich mee dat de verantwoordelijkheid voor prostitutiebeleid voor het grootste deel bij gemeenten kwam te liggen (Daalder, 2007). Sinds dat moment zijn gemeenten aan de slag gegaan met het formuleren van prostitutiebeleid. De eerste evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod toonde aan dat 68 procent van de gemeenten in 2006 prostitutiebeleid in een nota had vastgelegd (Flight, 2006). Een latere evaluatie laat zien dat het aandeel gemeenten dat in 2014 vastgesteld beleid heeft gestegen is naar 75 procent (Van Wijk et al., 2014). Daarnaast valt op dat het aantal gemeenten dat een nulbeleid hanteert is toegenomen naar 24 procent.

De verantwoordelijkheid van gemeenten kent twee aspecten. Ten eerste zijn gemeenten politiek verantwoordelijk. Gemeenteraden kunnen vanuit hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol invloed op beleid uitoefenen. De afgelopen jaren zijn er in meerdere gemeenteraden door het land discussies over lokaal prostitutiebeleid gevoerd. Zo waren er de afgelopen jaren meerdere gemeenteraden (zoals in Haarlem en Lelystad) die het college opriepen om, met de Wet regulering sekswerk mogelijk in het verschiet, de minimumleeftijd te verhogen naar 21 jaar. Andere recente politieke discussies gaan over het afbouwen of openhouden van tippelzones (Nijmegen en Groningen) en het faciliteren en verplaatsen van raamsekswerk (Utrecht, Den Haag en Amsterdam). Binnen eventuele kaders van hun gemeenteraad maken gemeenten keuzes in de uitvoering van beleid. Eerder onderzoek (Van Wijk et al., 2014) laat zien dat de nadruk van prostitutiebeleid op regulering ligt. Dit uit zich in eisen aan vergunningen, het maximeren van het aantal vergunningen, het toewijzen van locaties of een nulbeleid. Andere gemeenten staan in theorie seksbedrijven toe, maar stellen via het bestemmingsplan dermate hoge eisen dat het in de praktijk vrijwel onmogelijk is om een bedrijf te beginnen.

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het prostitutiebeleid van gemeenten. De verschillende onderdelen die aan bod komen, zijn de aan- of afwezigheid van prostitutiebeleid, het type beleid, de vergunningen, het beleid ten aanzien van de verschillende typen sekswerk en de (model-)APV. De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de enquête onder gemeenten (157 gemeenten), de verdiepende case-studies in zes gemeenten en de bevraging via de telefoon en via e-mail aan 75 gemeenten die de enquête niet invulden.

3.2 Aan- of afwezigheid van beleid

Enquête en aanvullende vragenronde

In totaal weten we van 232 van de 352 gemeenten (66% van alle Nederlandse gemeenten) of zij prostitutiebeleid hebben. Uit de enquête en de aanvullende bevraging via de telefoon en via e-mail komt naar voren dat iets meer dan de helft (54%) van de responderende gemeenten vastgesteld prostitutiebeleid heeft, zie tabel 3.1. Iets meer dan een derde van de gemeenten geeft aan geen beleid te hebben. De overige 11 procent vult in dat 'er momenteel geen beleid is, maar dat er wel beleid in ontwikkeling is'.

Tabel 3.1 Is er in uw gemeente beleid opgesteld ten aanzien van sekswerk? (N=232, gevraagd in de enquête en tijdens de aanvullende bevraging)

	Aantal gemeenten	Percentage
Ja	124	53,5%
Nee	82	35,3%
Er is momenteel geen beleid, maar er is wel beleid in ontwikkeling	26	11,2%
Totaal	232	100%

Wanneer dit wordt uitgesplitst naar de grootte van gemeenten⁷ ontstaan er duidelijke verschillen. Zo zegt 83 procent van de grote gemeenten beleid te hebben, 17 procent van de grote gemeenten zegt geen beleid te hebben. Van de middelgrote gemeenten zegt 67 procent beleid te hebben, 22 procent

⁷ Kleine gemeenten zijn gemeenten met minder dan 40.000 inwoners, middelgrote gemeenten zijn gemeenten met inwoners tussen de 40.000 en 100.000 inwoners, grote gemeenten zijn gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Bron: CBS data op 1 januari 2021.

zegt geen beleid te hebben en bij 11 procent is dit in ontwikkeling. Tot slot zegt 42 procent van de kleine gemeenten beleid te hebben, 45 procent geeft aan geen beleid te hebben en bij 13 procent is dit in ontwikkeling.

Het aantal gemeenten met beleid is lager dan in 2014

Het aantal gemeenten dat zegt beleid te hebben (54%) is lager dan het laatste onderzoek waarin dit op eenzelfde manier gemeten is, namelijk 75 procent (Van Wijk et al., 2014). In de expertmeeting worden verscheidene redenen aangedragen waarom dit het geval is. De voornaamste reden is dat gemeenten wachten op de Wet regulering sekswerk, en daardoor aflopend beleid niet vernieuwen.

Daarnaast wordt door meerdere experts aangegeven dat men verwacht dat gemeenten de komende jaren beleid ten aanzien van sekswerk zullen gaan schrijven. Dit hangt nauw samen met de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Het vraagstuk omtrent prostitutiebeleid komt prominenter in beeld voor gemeenten door de toename van aandacht voor mensenhandel. Enkele gemeenten zeggen ook dit het komende jaar te gaan vernieuwen.

De redenen waarom er in gemeenten geen beleid is staan weergegeven in tabel 3.2. De belangrijkste reden dat gemeenten geen beleid ten aanzien van sekswerk hebben, is dat volgens hen sekswerk niet of nauwelijks voorkomt in de gemeente (56%). Ongeveer 18 procent stelt dat het onderwerp geen prioriteit heeft.

Tabel 3.2 Redenen voor het niet hebben van beleid ten aanzien van sekswerk (N=82, gemeenten die in de enquête of tijdens de aanvullende bevraging aangeven geen beleid te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
Sekswerk komt in de gemeente niet of nauwelijks voor	46	56,1%
Het onderwerp heeft geen of weinig prioriteit	15	18,3%
De gemeente is er nog niet aan toegekomen	7	8,5%
Anders, namelijk*	14	17,1%
Totaal	82	100%

* De categorie 'anders' omvat bijvoorbeeld 'dat alles opgeschreven staat in de APV' en dat 'het bestemmingsplan volstaat'.

Tabel 3.3 laat zien wanneer het prostitutiebeleid is vastgesteld. Deze vraag is alleen gesteld aan de 83 gemeenten die in de enquête aangaven prostitutiebeleid te hebben. In bijna de helft van de gemeenten met prostitutiebeleid (46%) dateert het beleid nog uit de periode 2000-2005, de vijf jaar na opheffing van het bordeelverbod. De tabel laat verder zien dat één derde van de gemeenten in de afgelopen vijf jaar prostitutiebeleid heeft ontwikkeld.

Tabel 3.3 De periode waarin gemeenten met beleid hun beleid hebben vastgesteld (N=83, gemeenten die in de enquête aangeven prostitutiebeleid te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
Het beleid is tussen 2000-2005 geschreven	38	45,8%
Het beleid is tussen 2006-2010 geschreven	12	14,5%
Het beleid is tussen 2011-2015 geschreven	6	7,2%
Het beleid is tussen 2016-2021 geschreven	27	32,5%
Totaal	83	100%

3.3 Typering beleid

Enquête en aanvullende vragenronde

Tabel 3.4 laat zien hoe gemeenten mét prostitutiebeleid dat beleid typeren. Doordat gemeenten voor verschillende vormen van sekswerk verschillend beleid kunnen vaststellen, waren hier meerdere antwoorden mogelijk.

Tabel 3.4 Typering van het beleid van gemeenten (meerdere antwoorden mogelijk) (N=124, gemeenten die in de enquête of tijdens de aanvullende bevraging aangeven beleid te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
Maximumbeleid	91	73,3%
Ruimtelijke ordening/bestemmingsplannen	48	38,7%
Feitelijk nulbeleid	13	10,5%
Nulbeleid	9	7,3%
Uitsterfbeleid	0	0%
Anders*	7	5,6%

* Onder de categorie 'anders' worden vaak toevoegingen genoemd, bijvoorbeeld dat er geen maximumbeleid is voor escortbedrijven of dat thuissekswerk wel is toegestaan.

Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat bijna drie van de vier gemeenten (73%) met prostitutiebeleid een maximumbeleid ten aanzien van het aantal toegestane seksbedrijven kennen. Bijna twee op de vijf gemeenten voeren (ook) beleid door middel van ruimtelijke ordening/bestemmingsplannen. Tot slot heeft bijna een op vijf gemeenten een (feitelijk) nulbeleid (18%). 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.

De rest van de vragen is gebaseerd op de antwoorden van responderende gemeenten uit de enquête. Zo is aan de responderende gemeenten met een maximumbeleid (61 gemeenten) gevraagd of het aantal bestaande seksbedrijven lager, hoger of gelijk is aan het aantal toegestane seksbedrijven. Het kwam niet voor dat het aantal bestaande bedrijven hoger lag dan het aantal toegestane bedrijven. Voor 46 gemeenten (75%) lag het aantal bestaande seksbedrijven lager dan het toegestane aantal (er is hier dus ruimte voor de vestiging van nieuwe bedrijven), voor 15 gemeenten (25%) was het aantal gelijk aan het aantal toegestane bedrijven.

In de enquête is de gemeenten tevens gevraagd of hun beleid ten aanzien van specifieke seksbedrijven verschilt. Ongeveer 57 procent (47 gemeenten) geeft aan inderdaad verschillend beleid te hebben ten aanzien van specifieke seksbedrijven, voor de andere 36 gemeenten is dit niet zo.

Verdiepende casestudies

In de zes casestudies is voor alle afzonderlijke gemeenten (Amsterdam, Assen, Den Haag, Deventer, Ede en Loon op Zand) nagegaan of zij beleid ten aanzien van sekswerk hebben en hoe ze dat getypeerd hebben. Van de zes casusgemeenten hebben vijf casusgemeenten uitgeschreven beleid. In drie van de vijf casusgemeenten met beleid is in de afgelopen vijf jaar nieuw prostitutiebeleid geschreven. Eén van de gemeenten heeft het beleid vernieuwd omdat ze in 2018 tijdens een casus met een illegaal bordeel achter kwamen dat er wel een juridisch kader voor de handhaving was beschreven in de APV, maar dat het uitgeschreven beleid verouderd en onvolledig was. Daarnaast liet de Wrs op zich wachten. Dat vond deze gemeente onverantwoord, en derhalve is men zelf nieuw beleid gaan schrijven.

Alle zes casusgemeenten voeren een maximumbeleid. In de gemeente zonder uitgeschreven beleid is officieel ruimte voor maximaal één seksbedrijf. Een geïnterviewde zegt echter dat de kans zeer gering is dat een eventuele vergunningsaanvraag gehonoreerd zal worden. Dit heeft te maken met de strenge voorschriften en eisen (o.a. via het bestemmingsplan) waaraan de inrichting moet voldoen. Er is hier in feite sprake van ontmoedigingsbeleid. De toelichting op de APV vermeldt dat daarvoor is gekozen 'omdat de bevolking van deze gemeente een sterk religieuze en behoudende achtergrond heeft, vestiging van een groter aantal inrichtingen zou daarom naar verwachting tot een verstoring van de openbare orde leiden'.

Ten slotte zien we dat alle zes casusgemeenten werken met bestemmingsplannen met betrekking tot het prostitutiebeleid. Dit is een instrument dat gebruikt wordt door gemeenten om eisen te stellen aan een eventuele locatie van een seksbedrijf. Eén van de gemeenten geeft bijvoorbeeld aan het niet wenselijk te vinden dat een seksbedrijf zich overal kan vestigen. Zo moet een mogelijk toekomstig seksbedrijf minimaal 500 meter van een openbare school zitten, en 200 meter van een eetgelegenheden.

3.4 Inhoud beleid

Enquête

Aan de gemeenten met prostitutiebeleid (N=83) is in de enquête gevraagd welke aspecten zij in het beleid hebben vastgelegd. Tabel 3.5 laat de antwoorden hierop zien.

Tabel 3.5 Welke van de onderstaande aspecten zijn in uw prostitutiebeleid opgenomen (meerdere antwoorden mogelijk) (N=83, gemeenten die in de enquête aangeven beleid te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
Vergunningenstelsel	78	94,0%
Vestigingsbeleid	63	75,9%
Handhaving	56	67,5%
Toezicht	54	65,1%
Gezondheidsaspecten	49	59,0%
Bestrijden van mensenhandel	37	44,6%
Terugdringen van illegaliteit in de branche	35	42,2%
Preventie	33	39,8%
Terugdringen van criminaliteit in de branche	31	37,3%
Geïntegreerde aanpak	25	30,1%
Versterking van maatschappelijke positie (bijv. contact met instanties en ondersteunen sociale cohesie) van sekswerkers	14	16,9%
Uitstapbeleid	13	15,7%
Participatie van sekswerkers in beleidsontwikkeling	7	8,4%
Destigmatisering	5	6,0%
Versterking van de arbeidsmarktpositie (bijv. werkzekerheid, salaris) van sekswerkers	5	6,0%
Anders, namelijk*	8	9,6%

* Onder de categorie 'anders' wordt genoemd: 'domeinoverstijgende aanpak', 'hygiëne', 'brandveiligheid' en 'steunpunt dat in ontwikkeling is'.

Uit tabel 3.5 komt naar voren dat bijna alle gemeenten met beleid een vergunningenstelsel in hun beleid hebben opgenomen (94%). Daarnaast zien we dat iets meer dan drie op de vier gemeenten vestigingsbeleid binnen de kader van hun prostitutiebeleid hebben geformuleerd. Ongeveer twee op de drie gemeenten hebben handhaving (68%) en toezicht (65%) geïncorporeerd in het prostitutiebeleid. Verder komt uit de enquête naar voren dat bijna zes op de tien gemeenten (59%) aandacht besteden aan gezondheidsaspecten. Thema's als de versterking van de maatschappelijke positie van sekswerkers (17%), uitstapbeleid (16%), participatie van sekswerkers in beleid (8%), destigmatisering (6%) en versterking van de arbeidsmarktpositie (6%) komen in relatief weinig gemeenten in het prostitutiebeleid voor.

Sommige beleidsaspecten komen wel voor in de grotere gemeenten, maar minder in de middelgrote en kleine gemeenten. Zo komt naar voren dat *versterking van de maatschappelijke positie* in 54 procent van de grote gemeenten in beleid aandacht krijgt. Dit in tegenstelling tot de middelgrote en kleine gemeenten, waar dit respectievelijk 16 procent en 5 procent is. *Destigmatisering* wordt bij 39 procent van de grote gemeenten als onderdeel van beleid genoemd. Geen van de middelgrote en kleine gemeenten geven aan dat dit aspect in beleid aandacht krijgt. Verder zien we dat *uitstapbeleid* in 69 procent van de grote gemeenten, in 9 procent van de middelgrote gemeenten en in 3 procent van de kleine gemeenten voorkomt. Tot slot zegt 54 procent van de grote gemeenten dat *sekswerkers participeren in beleidsontwikkeling*. De middelgrote en kleine gemeenten stellen dat dit bij hen niet voorkomt.

Aan gemeenten met een vergunningenstelsel waarvan bekend is of er vormen van sekswerk zijn (N=67), is gevraagd voor welke seksbedrijven per 1 januari 2020 een vergunningsplicht geldt. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 3.6.

Tabel 3.6 Geldt voor de volgende seksbedrijven in uw gemeente per 1 januari 2020 een vergunningsplicht? (N=67, aantal gemeenten dat in de enquête aangeeft een vergunningenstelsel te hebben en aangeeft dat er vormen van sekswerk zijn)

	Aantal gemeenten	Percentage
Seksclubs/privéhuizen	66	98,5%
Escortbedrijven	58	86,6%
Overige seksbedrijven (bijv. webcam, seksbioscopen, sekstheaters en parenclubs)	51	76,1%
Erotische massagesalons	48	71,6%
Zelfstandige escort	33	49,3%
Raamsekswerk	30	44,8%
Thuissekswerk	26	38,8%
Straatsekswerk	21	31,3%

Praktisch alle gemeenten die deze vraag hebben ingevuld zeggen een vergunningsplicht te hebben voor seksclubs en privéhuizen (99%). Ook in relatief veel gemeenten is er een vergunning nodig voor escortbedrijven (87%), overige seksbedrijven zoals webcam en seksbioscopen (76%) en erotische massagesalons (72%). In minder gemeenten is een vergunning nodig voor zelfstandige escort (49%), raamsekswerk (30%), thuissekswerk (39%) en straatsekswerk (31%).

Gemeenten kunnen verschillende type vergunningen vragen van de seksbedrijven die zich in de gemeente vestigen. In de enquête is aan gemeenten met een vergunningenstelsel (N=78) gevraagd welke vergunningen van seksbedrijven worden gevraagd, zie tabel 3.7.

Tabel 3.7 Welke vergunningen zijn nodig om een seksbedrijf in uw gemeente te kunnen vestigen? (meerdere antwoorden mogelijk) (N=78, aantal gemeenten dat in de enquête aangeeft een vergunningenstelsel te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
Exploitatievergunning	71	91,0%
Omgevingsvergunning	31	39,7%
Drank- en horecavergunning	25	32,1%
Gebruiksvergunning	16	20,5%
Geschiktheidsverklaring	8	10,3%
Integrale vergunning	3	3,8%
Anders, namelijk*	16	20,5%

* In de categorie 'anders' wordt vaak genoemd door gemeenten dat het type vergunning afhangt van de situatie en de omgeving van het seksbedrijf.

Iets meer dan negen van de tien gemeenten (91%) geven aan dat seksbedrijven een exploitatievergunning nodig hebben. Daarnaast geeft bijna 40 procent van de gemeenten aan dat een omgevingsvergunning nodig is om een seksbedrijf te kunnen starten. Ook een drank- en horecavergunning is bij bijna een derde (32%) van de gemeenten verplicht.

In de enquête is aan gemeenten gevraagd om over het jaar 2020 aan te geven hoeveel vergunningen er zijn aangevraagd, verleend, geweigerd en eventueel ingetrokken. De resultaten hiervan zijn zichtbaar in tabellen 3.8 en 3.9. In totaal zijn er in de responderende gemeenten 30 nieuwe vergunningen aangevraagd in 2020. Het merendeel hiervan was locatiegebonden (47%), een derde was niet locatiegebonden (33%) en de rest was voor overige bedrijven (10%). Er zijn in datzelfde jaar 22 vergunningen verleend.

Tabel 3.8 Aantal aangevraagde en verleende vergunningen in 2020 naar aantal gemeenten

	Aangevraagde vergunningen	Aantal gemeenten	Verleende vergunningen	Aantal gemeenten
Locatiegebonden	14	9	8	5
Niet-locatiegebonden	10	10	8	8
Overige seksbedrijven	6	4	6	3
Totaal	30	18 unieke gemeenten	22	13 unieke gemeenten

In 2020 zijn er in de responderende gemeenten zes vergunningen geweigerd, vijf hiervan waren voor locatiegebonden seksbedrijven. De meest genoemde reden voor weigering is ‘dat de vestiging of exploitatie van het seksbedrijf in strijd is met de geldende planologische regeling (bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening).’ Daarnaast is nog genoemd dat ‘exploitant niet aan gedrags-eisen voldeed’, ‘op grond van de wet Bibob’, ‘het voorkomen van overlast’ en ‘beschermen van woon- en leefklimaat’. Er zijn in 2020 vijf vergunningen ingetrokken voor locatiegebonden seksbedrijven.

Tabel 3.9 Aantal geweigerde en ingetrokken vergunningen in 2020 naar aantal gemeenten (N=78, aantal gemeenten dat in de enquête aangeeft een vergunningstelsel te hebben)

	Geweigerde vergunningen	Aantal gemeenten	Ingetrokken vergunningen	Aantal gemeenten
Locatiegebonden	5	4	5	4
Niet-locatiegebonden	1	1	0	0
Overige seksbedrijven	0	0	0	0
Totaal	6	5 unieke gemeenten	5	4 unieke gemeenten

Verdiepende casestudies

Naast de typering van het beleid zoals beschreven in paragraaf 3.3 is in de casusgemeenten onderzocht welke inhoudelijke aspecten verder terugkomen in hun beleid. Alle zes casusgemeenten werken met een vergunningstelsel en een vestigingsbeleid. Het verschilt per gemeente wat voor type sekswerk vergunningsplichtig is. Straatsekswerk is in alle zes gemeenten verboden vanwege de vermeende of verwachte negatieve invloed op het woon- en leefklimaat voor de omwonenden. Raamsekswerk is in drie van de zes casusgemeenten per definitie verboden, in de andere drie casusgemeenten is vergund raamsekswerk legaal (en ook aanwezig). Tot slot is in twee van de zes casusgemeenten het exploiteren van een escortbedrijf verboden. In de andere vier gemeenten zijn escortbedrijven vergunningsplichtig.⁸

Alle casusgemeenten zien dat er thuissekswerk in hun gemeente voorkomt. Het beleid ten aanzien van dit type sekswerk verschilt tussen gemeenten. In de ene gemeente is niet-bedrijfsmatig thuissekswerk legaal en niet-vergunningsplichtig, in andere gemeenten is thuissekswerk per definitie verboden. Soms is thuissekswerk niet toegestaan of vergunningsplichtig gesteld wanneer het een bedrijfsmatig karakter heeft. Zo mag een sekswerker vaak niet adverteren en moet diegene werkzaam zijn op het thuisadres. Dit soort criteria waarmee bepaald wordt wat bedrijfsmatig en wat niet-bedrijfsmatig sekswerk is, zijn vaak zo geformuleerd dat dikwijls geen sprake is van niet-bedrijfsmatig thuissekswerk.

Eén van de gemeenten neemt een bijzondere positie in als het gaat om beleid ten aanzien van thuissekswerk en de zelfstandige escort. Thuissekswerk is in deze gemeente legaal en niet-vergunningsplichtig onder de voorwaarden dat de sekswerker vanuit het thuisadres werkzaam is, niet samenwerkt met andere sekswerkers en daarnaast mogen de activiteiten geen zakelijke uitstraling hebben. Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, wordt thuissekswerk gezien als elk ander aan huis gebonden beroep. Om zicht te houden op thuissekswerkers, maar geen gebruik te maken van een ingrijpend instrument als een vergunning, koos de gemeente voor een contactmoment met de sekswerker: een erkenningsgesprek. Het doel is om in contact te komen met de thuissekswerker en in contact te blijven. De insteek is niet

⁸ De escortbedrijven worden soms buiten beschouwing van het maximumstelsel gelaten. Desalniettemin is vaak in de APV wel een vergunningplicht opgenomen om zicht te krijgen op deze weinig transparante tak van sekswerk en om ongewenste verschuivings-effecten tegen te gaan.

repressief. Het gesprek is vrijwillig, en de gemeente zal thuissekswerkers niet sanctioneren als de thuissekswerker zich niet laat erkennen. Wel zal de thuissekswerker in dat geval meer aandacht van de zorg krijgen. Bij een eventuele erkenning worden persoonsgegevens gekoppeld aan een nummer, dat alleen voor de sekswerker en de handhavers te herleiden is. Dit gebeurt alleen met toestemming van de sekswerker zelf.

Uit de casussen blijkt dat gemeenten zoeken naar een juiste balans tussen ‘toezichthouden op de branche om misstanden te voorkomen’ enerzijds en ‘de branche een sector laten zijn zoals alle anderen’ anderzijds. Dit wordt door sommige casusgemeenten ook wel verwoord als een beleid dat gericht is op de gezondheid en de (maatschappelijke) positie van de sekswerker en tegelijkertijd op handhaving van de openbare orde en veiligheid. Niet zelden gaan maatregelen ten behoeve van het ene aspect ten koste van het andere. Experts wijzen erop dat positieverbeterende maatregelen en veiligheidsbevorderende maatregelen elkaar juist ook kunnen versterken.

3.5 Invulling en inhoud APV

Enquête

Gemeenten kunnen in hun Algemene Plaatselijke Verordening regels stellen ten aanzien van de exploitatie van seksbedrijven en ten aanzien van sekswerk. In tabel 3.10 is aangegeven hoeveel gemeenten met prostitutiebeleid (N=83) dat hebben gedaan.

Tabel 3.10 Heeft uw gemeente APV-regels gesteld? (N=83, aantal responderende gemeenten uit de enquête dat aangeeft prostitutiebeleid te hebben)

	Ten aanzien van de exploitatie van seksbedrijven		Ten aanzien van sekswerk	
	Aantal gemeenten	Percentage	Aantal gemeenten	Percentage
Ja	82	99%	77	93%
Nee	1	1%	6	7%
Totaal	83	100%	83	100%

Tabel 3.10 laat zien dat vrijwel alle gemeenten met prostitutiebeleid APV-regels geschreven hebben ten aanzien van de exploitatie van seksbedrijven. Ook ten aanzien van sekswerk hebben meer dan negen van de tien (93%) van de gemeenten regels aangaande sekswerk in de APV opgenomen. Redenen om dit niet te doen zijn onder andere dat gemeenten de nieuwe wet afwachten, dat de branche lastig te handhaven is en dat gemeenten vermelden geen sekswerk in de gemeente te hebben.

Ook is gevraagd in hoeverre de bepalingen uit de model-APV van de VNG zijn overgenomen. De resultaten hiervan zijn te vinden in tabel 3.11. Meer dan de helft (50,6%) van de gemeenten hebben de bepalingen uit de model-APV min of meer ongewijzigd overgenomen, maar hebben daarnaast nog andere voorschriften in de APV opgenomen. Meer dan een derde van de gemeente (34,9%) van de gemeenten heeft de model-APV in zijn geheel en ongewijzigd overgenomen. Er is één gemeente die stelt dat de model-APV geen enkele rol heeft gespeeld bij het opstellen van de eigen bepalingen in de APV.

Tabel 3.11 In hoeverre zijn de bepalingen uit de model-APV van de VNG overgenomen? (N=83, aantal responderende gemeenten uit de enquête dat aangeeft prostitutiebeleid te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
De bepalingen uit de model-APV zijn min of meer geheel en ongewijzigd overgenomen, maar daarnaast heeft de gemeente nog andere voorschriften in de APV opgenomen	42	50,6%
De bepalingen uit de model-APV zijn geheel en ongewijzigd overgenomen	29	34,9%
Slechts een deel van de bepalingen uit de model-APV is overgenomen en daarnaast heeft de gemeente nog andere voorschriften in de APV opgenomen	4	4,8%
Slechts een deel van de bepalingen uit de model-APV is overgenomen en de gemeente heeft geen andere voorschriften in de APV opgenomen	4	4,8%
De bepalingen uit de model-APV zijn alleen gebruikt als achtergrondinformatie bij het opstellen van eigen bepalingen in de APV	3	3,6%
De bepalingen uit de model-APV hebben geen enkele rol gespeeld bij het opstellen van de eigen bepalingen in de APV	1	1,2%
Totaal	83	100%

3.6 Stimuleren naleving regelgeving

Enquête

In de enquête is aan gemeenten met een vergunde sector (N=53) gevraagd wat zij doen om naleving in de vergunde branche te stimuleren. Tabel 3.12 geeft hiervan de resultaten weer. Meer dan vier op de vijf gemeenten doen dit door controles uit te voeren. Daarnaast gaat een groot deel van de gemeente in gesprek met exploitanten (70%). Andere initiatieven, zoals het adviseren en het ondersteunen bij bedrijfsvoering (15%), het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten (6%) en het organiseren van inspraakavonden (4%) komen in sterk mindere mate voor.

Tabel 3.12 Wat gebeurt er in uw gemeente om naleving in de vergunde sector te stimuleren? (N=53, aantal responderende gemeenten uit de enquête dat aangeeft een vergunde sector te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
Het uitvoeren van controles	43	81,1%
In gesprek gaan met exploitanten	37	69,8%
Adviseren en ondersteunen bij bedrijfsvoering	8	15,1%
(Digitale) informatiefolders	6	11,3%
Organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten	3	5,7%
Organiseren van inspraakbijeenkomsten voor de branche	2	3,8%
Benadrukken goed imago	2	3,8%
Publiceren slecht imago	1	1,9%
Anders, namelijk*	8	15,1%
Totaal	83	100%

* Onder de categorie 'anders' wordt vooral genoemd dat gemeenten een 'goede band proberen op te bouwen met de vergunde inrichtingen'. Daarnaast wordt het verplichten van een bedrijfsplan genoemd.

3.7 Politieke betrokkenheid

Enquête

In de enquête zijn enkele vragen gewijd aan de politieke betrokkenheid binnen gemeenten waar vormen van sekswerk voorkomen of beleid is geschreven of in ontwikkeling is (N=138). In tabel 3.13 is uitgeschreven of er de laatste twee jaar in de gemeenteraad aandacht is besteed aan sekswerk en prostitutiebeleid. Voorts is aan de gemeenten die hierop positief antwoordden gevraagd op wat voor manier dit is gebeurd. De resultaten van deze vraag zijn zichtbaar in tabel 3.14.

Tabel 3.13 Is er de laatste twee jaar door de gemeenteraad in uw gemeente aandacht besteed aan sekswerk en prostitutiebeleid? (N=138, aantal responderende gemeenten uit de enquête dat aangeeft vormen van sekswerk of prostitutiebeleid (dat in ontwikkeling is) te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
Ja	32	23,2%
Nee	106	76,8%
Totaal	138	100%

Tabel 3.14 Op wat voor manier is er in uw gemeente door de gemeenteraad het afgelopen twee jaar aandacht besteed aan sekswerk of prostitutiebeleid? (meerdere antwoorden mogelijk) (N=32)

	Aantal gemeenten	Percentage
Er werd een informatieve sessie aangevraagd/georganiseerd	9	28,1%
De raad heeft een besluit genomen over een door het college geformuleerd raadsvoorstel	7	21,9%
Er zijn door de raad vragen aan het college gesteld	7	21,9%
De raad heeft uit eigen initiatief een raadsvoorstel ingediend	2	6,3%
De raad heeft een amendement op een raadsvoorstel ingediend	2	6,3%
Anders*	13	40,6%

* In de categorie 'anders' worden zaken als 'vragen door de raad gesteld' genoemd en specifieke thema's als 'evaluatie van straatsekswerk' en 'aanpak mensenhandel'.

Tot slot is ook gevraagd wat het onderwerp was waar aandacht aan werd besteed. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de volgende onderwerpen (volgorde is willekeurig).

- Voorlichting over [prostitutiebeleid in de breedte](#).
- Informatieve sessies over [hulp aan sekswerkers](#).
- De raad wilde een expertmeeting over [veilig sekswerk](#) georganiseerd zien. Die heeft vervolgens plaatsgevonden. Verder zijn er vragen gesteld over de [TOZO-regeling](#) voor sekswerkers en over de [uitstapprogramma's](#).
- Het uitsterfbeleid rondom [straatsekswerk](#).
- Het [nieuwe beleid](#) (of APV) werd besproken.
- Het betrof een sessie waarin [het beleid en de praktijk van sekswerk](#) aan de orde kwamen. Dit betekent dat de beleidsadviseur en juristen die met mensenhandel bezig zijn een presentatie gaven. De collega die sekswerkers ondersteunt bij het uitstappen interviewde oud-sekswerkers. Ook was er een ondernemer uit de seksbranche uitgenodigd en heeft één van zijn medewerkers gesproken. Hierdoor kregen de raadsleden een compleet beeld van de branche. Beleidsmatig is de inzet: versterken van de positie van sekswerkers. Er zijn naar aanleiding van de bijeenkomst geen initiatieven tot het vernieuwen van het beleid genomen.

3.8 Tussentijdse conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op het gemeentelijk beleid ten aanzien van sekswerk anno 2020. Uit eerder evaluatieonderzoek blijkt dat driekwart van de responderende gemeenten beleid ten aanzien van sekswerk heeft (Van Wijk et al., 2014). Uit het huidige onderzoek komt naar voren dat iets meer dan de helft van de responderende gemeenten (54%) aangeeft beleid ten aanzien van sekswerk te hebben opgesteld. Deze daling wordt mogelijkerwijs verklaard doordat gemeenten wachten op de Wrs en inmiddels

verouderd beleid hebben. Van de grote gemeenten heeft het grootste deel beleid ten aanzien van sekswerk (83%). Bij de middelgrote gemeenten ligt dit percentage op 67 procent, en bij de kleine gemeenten op 42 procent.

De belangrijkste reden om geen beleid te hebben is volgens gemeenten dat sekswerk niet of nauwelijks in hun gemeente voorkomt. Van de gemeenten die wel beleid hebben geschreven, dateert iets minder dan de helft (46 procent) uit de periode 2000-2005. Een derde van de gemeenten met beleid heeft dit tussen 2016-2021 geschreven.

Veruit de meeste gemeenten met prostitutiebeleid (73%) kozen voor een maximumbeleid ten aanzien van het aantal toegestane seksbedrijven. Meer dan een derde van de gemeenten (38%) met beleid voert (ook) beleid door middel van ruimtelijke ordening. Tot slot heeft bijna een op de vijf gemeenten een (feitelijk) nulbeleid (18%). Voor 57 procent van de gemeenten geldt dat zij verschillend beleid hebben ten aanzien van verschillende seksbedrijven, de andere 43 procent zegt eenzelfde beleid te voeren voor alle typen seksbedrijven.

In gesprekken met de casusgemeenten en uit de enquête komt naar voren dat straatsekswerk in de meeste gemeenten verboden is en ook niet gedoogd wordt. In veel gemeenten is ook raamsekswerk verboden. De gemeenten waar vergund raamsekswerk nog wel mogelijk is, zijn vaak de grotere gemeenten. Voor seksclubs en privéhuizen geldt in de meeste gemeenten een maximumbeleid. Het beleid ten aanzien van thuissekswerk is zeer divers. Alle casusgemeenten zien het fenomeen van thuissekswerk in meer of mindere mate terugkomen in hun gemeente. In sommige gemeenten is thuissekswerk nog geen onderwerp van (vergunning)beleid. Andere gemeenten gedogen het, en staan niet-bedrijfsmatig thuissekswerk dus toe. Het bedrijfsmatige karakter van thuissekswerk hangt samen met het adverteren en bijvoorbeeld de hoeveelheid sekswerkers die werkzaam zijn vanuit een woning.

Met betrekking tot de inhoudelijke aspecten van het prostitutiebeleid wordt zichtbaar dat bijna alle gemeenten met beleid een vergunningstelsel kennen (94%). Daarnaast kent ook meer dan driekwart van de gemeenten een vestigingsbeleid (76%). Andere aspecten die veel terugkomen in het beleid zijn handhaving en toezicht, gezondheidsaspecten, en ook het bestrijden van mensenhandel en illegaliteit in de branche. Thema's als de versterking van de maatschappelijke positie van sekswerkers (17%), uitstapbeleid (16%), participatie van sekswerkers in beleid (8%), destigmatisering (6%) en versterking van de arbeidsmarktpositie (6%) komen in relatief weinig gemeenten in het prostitutiebeleid voor. Uitsplitsing naar gemeentegrootte laat zien dat de bovengenoemde thema's in grote gemeenten relatief vaak aandacht krijgen, en bij de middelgrote en kleine gemeenten bijna niet.

Uit de casestudies in gemeenten komt naar voren dat gemeenten bij de keuze voor beleid en beleidsmaatregelen een afweging moeten maken tussen de verwachte effecten voor autonome sekswerkers en voor het tegengaan van misstanden. Gemeenten in het onderzoek willen graag enerzijds de drempel hoog houden voor personen die misbruik van sekswerkers willen maken en anderzijds de drempel laag houden voor autonome sekswerkers, maar merken in de praktijk dat beleidsmaatregelen ten behoeve van het eerste vaak ten koste gaan van het tweede en vice versa.

Daarnaast kunnen gemeenten in hun Algemene Plaatselijke Verordening regels stellen ten aanzien van de exploitatie van seksbedrijven en ten aanzien van sekswerk. De meeste gemeenten met beleid hebben APV-regels geschreven ten aanzien van de exploitatie van seksbedrijven en sekswerk. Meer dan 85 procent van de gemeenten heeft de bepalingen uit de model-APV (min of meer) ongewijzigd overgenomen.

Tot slot komt uit de enquête naar voren dat in de meeste gemeenten in de afgelopen twee jaar door de gemeenteraad geen aandacht is besteed aan prostitutiebeleid of sekswerk (77%). Voor de 23 procent van de gemeenten waar hier wel aandacht aan is besteed, gaat het met name om informatiesessies, om vragen die door de raad aan het college zijn gesteld of het was zo dat de raad een besluit heeft genomen over een door het college geformuleerd raadsvoorstel.



Toezicht en handhaving

4

4 Toezicht en handhaving

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe gemeenten toezicht en handhaving op de (on)vergunde seksbranche hebben georganiseerd. Uitgebreid ter sprake komen de betrokken diensten en organisaties, de naleving en de resultaten van toezicht en handhaving. Zoals in de vorige hoofdstukken zullen ook hier de resultaten gerangschikt worden naar type onderzoeksmethode.

4.2 Organisatie van toezicht en handhaving in de vergunde branche

Enquête

Aan alle gemeenten die aangaven dat zij vergunde seksbedrijven in de gemeente hebben, is in de enquête gevraagd welke organisaties betrokken zijn bij toezicht en handhaving van het prostitutiebeleid in de vergunde sector. De uitkomsten zijn weergegeven in tabel 4.1.

Tabel 4.1 Welke organisaties zijn betrokken bij toezicht en handhaving van het prostitutiebeleid in de vergunde branche (meerdere antwoorden mogelijk)? (N=53, gemeenten die in de enquête aangeven een vergunde seksbranche te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
Politie	50	94,3%
Gemeente (niet GGD)	48	90,6%
GGD	36	67,9%
Brandweer	21	39,6%
Arbeidsinspectie	12	22,6%
Belastingdienst	15	28,3%
Sociale recherche	8	15,1%
UWV	3	5,7%
Particuliere beveiligingsbedrijven	0	0,0%
Provincie	0	0,0%
Anders, namelijk*	9	17,0%

* In deze categorie wordt driemaal het HEIT (Haags Economisch Interventie Team) genoemd, tweemaal de politie/AVIM, eenmaal het RIEC en zorgcoördinator mensenhandel en arbeidsinspectie/Belastingdienst genoemd.

Uit tabel 4.1 komt naar voren dat in bijna alle gemeenten (94%) de politie betrokken is bij toezicht en handhaving op de seksbranche. Ook de gemeente zelf speelt hier een grote rol in (91%). Verder komt uit de enquête naar voren dat in iets meer dan twee (68%) van de drie gemeenten de GGD betrokken is bij toezicht en handhaving van het prostitutiebeleid. De brandweer (40%), de arbeidsinspectie (23%) en de Belastingdienst (28%) zijn ook regelmatig betrokken. Dat geldt in minder mate voor de sociale recherche (15%) en UWV (6%). Particuliere beveiligingsbedrijven en de provincie zijn in geen enkele gemeente bij handhaving en toezicht betrokken. De regie bij toezicht en handhaving in de vergunde branche 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 de GGD, de arbeidsinspectie of 'anders', bijvoorbeeld een formele samenwerking tussen gemeente en politie.

Aan de gemeenten die stelden dat de gemeente een rol speelt in toezicht en handhaving is gevraagd welke gemeentelijke diensten of sectoren een rol spelen in toezicht en handhaving, zie tabel 4.2.

Tabel 4.2 Welke gemeentelijke diensten/sectoren zijn betrokken bij toezicht en handhaving van het prostitutiebeleid in de vergunde branche (meerdere antwoorden mogelijk)? (N=48, gemeenten die in de enquête aangeven dat de gemeente een rol speelt in toezicht en handhaving)

	Aantal gemeenten	Percentage
Openbare Orde en Veiligheid	47	97,9%
Welzijn	11	22,9%
Volksgezondheid	10	20,8%
Ruimtelijke Ordening	9	18,8%
Burgerzaken	6	12,5%
Wijkzaken/wijk- en buurtbeheer	6	12,5%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	10,4%
Economische Zaken	3	6,3%
Onderwijs	1	2,1%
Volkshuisvesting	1	2,1%
Milieu	1	2,1%
Anders, namelijk*	11	22,9%

* In de categorie anders wordt vaak 'VT&H' ofwel de afdeling 'Vergunningen, Handhaving en Toezicht' genoemd.

Tabel 4.2 laat zien dat in vrijwel alle gemeenten (98%) waar de gemeente zelf betrokken is bij toezicht en handhaving, de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) een rol speelt. Andere diensten en sectoren die relatief vaak bij toezicht en handhaving zijn betrokken zijn Welzijn (23%) en Volksgezondheid (21%).

Aan gemeenten die aangeven een vergunde seksbranche te hebben, is er gevraagd wie in de gemeente signalen over misstanden in de vergunde seksbranche ontvangen, zie tabel 4.3.⁹

Tabel 4.3 Wie in de gemeente ontvangen signalen over misstanden in de vergunde seksbranche (meerdere antwoorden zijn mogelijk)? (N=53, gemeenten die in de enquête aangeven een vergunde seksbranche te hebben)

	Vergunde branche	
	Aantal gemeenten	Percentage
GGD	21	39,6%
Prostitutie Maatschappelijk Werk en andere hulpverleners/opvang	13	24,5%
Sekswerkers	10	18,9%
Buurtbewoners	10	18,9%
Exploitanten	9	17,0%
Klanten	9	17,0%
Ziekenhuizen/huisartsen	3	5,7%
Scholen/onderwijsinstellingen	1	1,9%
Particuliere beveiligingsbedrijven	0	0,0%
Anders, namelijk*	36	67,9%

* In de categorie 'anders' wordt met name vaak genoemd dat de gemeente het niet weet, of dat er signalen van de politie of een wijkagent binnenkomen.

Tabel 4.3 laat zien dat in meer dan een derde van de gemeenten met een vergunde branche signalen van misstanden via de GGD binnenkomen. Daarnaast geeft bijna een kwart (25%) van de gemeenten aan dat er signalen van misstanden in de vergunde branche binnenkomen via Prostitutie Maatschappelijk Werk. Ook van sekswerkers zelf en buurtbewoners ontvangen gemeenten signalen over misstanden (beide 18,9% van de gemeenten). Van exploitanten of klanten krijgt 17 procent van de gemeenten signalen van misstanden in de vergunde branche. Ziekenhuizen/huisartsen (6%), scholen en andere onderwijsinstellingen (2%) en particuliere beveiligingsbedrijven (0%) worden bijna of helemaal niet genoemd.

⁹ Het gaat hier niet om partijen die mogelijk signalen ontvangen, maar partijen waarvan gemeenten weten dat ze daadwerkelijk signalen ontvangen.

In de enquête is ook specifiek uitgevraagd *wie* de controles van vergunde seksbedrijven uitvoert. Tabel 4.4 geeft de antwoorden op deze vraag weer.

Tabel 4.4 Wie voert in de gemeente controles van vergunde seksbedrijven uit (meerdere antwoorden zijn mogelijk)? (N=53, gemeenten die in de enquête aangeven een vergunde seksbranche te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
Gemeentelijke handhavers	38	71,7%
Politie	31	58,5%
GGD	22	41,5%
Anders, namelijk*	10	18,9%

* In deze categorie lezen we 'dat gemeenten in de overgangsfase zitten van de politie naar de gemeente', 'de Belastingdienst', 'de brandweer' of 'in samenwerking met elkaar, bijvoorbeeld in het HEIT'.

Tabel 4.4 laat zien dat iets meer dan zeven van de tien (72%) van de gemeenten zeggen dat de gemeentelijke handhavers een uitvoerende rol spelen in het controleren van de vergunde seksbranche. Meer dan de helft stelt dat de politie controles uitvoert (59%), en iets minder dan 42 procent van de gemeenten zegt dat de GGD hierbij betrokken is.

Tabel 4.5 beschrijft wanneer de controles in de vergunde branche worden gedaan.

Tabel 4.5 Op welk(e) moment(en) wordt(en) door de handhavingsorganisaties controles bij de vergunde seksbedrijven uitgevoerd (meerdere antwoorden mogelijk)? (N=53, gemeenten die in de enquête aangeven een vergunde seksbranche te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
Periodiek 1 tot 3 keer per jaar	24	45,3%
Op basis van klachten van omwonenden	20	37,7%
Proactief (hele jaar door)	11	20,8%
Bij afgifte van de bouwvergunning	8	15,1%
Periodiek 4 keer of vaker per jaar	6	11,3%
Op het moment dat de duur van de vergunning bijna verstreken is	5	9,4%
Anders, namelijk*	10	18,9%

* In de categorie 'anders' wordt vaak 'reactief' of 'weten we niet' genoemd.

Uit tabel 4.5 komt naar voren dat in bijna de helft van de gemeenten controles in de vergunde sector periodiek 1 tot 3 keer per jaar plaatsvinden. In meer dan een derde van de gemeenten vinden controles (ook) plaats op basis van klachten van omwonenden.

Verdiepende casestudies

Betrokken organisaties

De casusstudies laten net als de enquête zien dat de wijze waarop handhaving en toezicht is georganiseerd tussen gemeenten kan verschillen. In alle casusgemeenten is het de politie, de gemeente of een speciaal team met zowel handhavers van de gemeente als de politie die het toezicht en de handhaving op de seksbranche uitvoeren. Van elke variant geven we hieronder een voorbeeld.

In Amsterdam bestaat het team dat controles uitvoert volledig uit gemeentelijk handhavers. Hierbij is onderscheid te maken tussen twee typen controles: integrale controles en ad-hoccontroles. De integrale controles zijn periodieke controles waarbij gemeentelijke toezichthouders de naleving van de bedrijfsvoering-gerelateerde vergunningsvoorwaarden van vergunde seksbedrijven controleren. De tweede vorm zijn de ad-hoccontroles van gemeentelijke toezichthouders naar aanleiding van meldingen van mogelijke misstanden. Daarnaast gaan ook regelmatig zorgpartners (zoals P&G292 en het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel) mee bij controles. Bij controles van massagesalons gaat er vaak ook een tolk mee.

Het Team Prostitutie van het Haags Economisch Interventie Team (HEIT) bestaat daarentegen uit toezichthouders van zowel de politie als de gemeente. Deze toezichthouders zijn dagelijks te vinden in de vergunde straten met raamsekswerk. De hoofdtaak van de gemeentelijke toezichthouders is het bestuurlijk controleren van vergunningen, ook het controleren van een bedrijfsplan kan daartoe behoren. Men probeert de vergunde seksbedrijven minimaal zes keer per jaar te bezoeken. Het gebeurt onaangekondigd, en de toezichthouders praten naast met de exploitanten ook met de sekswerkers. Op het moment dat er een overtreding wordt geconstateerd, stuurt het HEIT een bestuurlijke rapportage naar de gemeente. De toezichthouders van de politie binnen het HEIT zijn gecertificeerde rechercheurs mensenhandel. Op het moment dat er signalen mensenhandel zijn, kunnen derhalve bijvoorbeeld direct intakegesprekken gehouden worden. In dat soort gevallen zorgt het HEIT daarna voor een warme overdracht van signalen mensenhandel naar AVIM. Een geïnterviewde zegt dat op den duur het doel is om de gemeentelijke toezichthouders de regie te geven over de vergunde branche, en de politie over de onvergunde branche. In de huidige praktijk is het echter zo dat men in veel situaties nog gezamenlijk optrekt.

In de politie-eenheid Oost-Nederland – waar Deventer en Ede onder vallen – zien we dat toezicht en handhaving nog volledig belegd zijn bij de politie. Hier is een speciaal team voor opgericht, het Prostitutie Controle Team (PCT). Dit is een speciaal opgeleid prostitutieteam binnen de AVIM. Dit team houdt zich voornamelijk bezig met het opsporen van misstanden en mensenhandel. Het team richt zich hierbij met name op de onvergunde seksbranche.

4.3 Organisatie van toezicht en handhaving in de onvergunde branche

Enquête

Aan de 125 gemeenten die aangaven dat er in de gemeente sekswerk voorkomt, is gevraagd wie bij de organisatie van toezicht en handhaving betrokken zijn. De uitkomsten zijn weergegeven in tabel 4.6.

Tabel 4.6 Welke organisaties zijn betrokken bij toezicht en handhaving van het prostitutiebeleid in de onvergunde branche (meerdere antwoorden mogelijk)? (N=125, gemeenten die in de enquête aangeven een vergunde seksbranche te hebben of aangeven dat niet te weten)

	Aantal gemeenten	Percentage
Politie	121	96,8%
Gemeente (niet GGD)	104	83,2%
Sociale recherche	40	32,0%
GGD	35	28,0%
Belastingdienst	27	21,6%
Arbeidsinspectie	25	20,0%
UWV	8	6,4%
Brandweer	8	6,4%
Particuliere beveiligingsbedrijven	1	0,8%
Anders, namelijk*	14	11,2%

* In de categorie 'anders' worden specifieke teams zoals het HEIT genoemd, en bijvoorbeeld de AVIM. Verder worden het RIEC, de zorgcoördinator mensenhandel en het stadstoezicht genoemd.

Net als voor de vergunde seksbranche spelen de politie (97%) en de gemeente (83%) in verreweg de meeste gemeenten een rol in toezicht en handhaving van dit onderdeel van de seksbranche. Ook de sociale recherche (32%), de GGD (28%), de Belastingdienst (22%) en de arbeidsinspectie (20%) worden regelmatig genoemd. UWV (6%), de brandweer (ook 6%) en particuliere beveiligingsbedrijven (1%) worden door slechts een kleine minderheid van de gemeenten genoemd. 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 politie speelt hier dus duidelijk een grotere rol dan in de vergunde branche. De rest van de gemeenten zegt dat dit bij 'andere organisaties' ligt.

In tabel 4.7 is weergegeven welke gemeentelijke diensten betrokken zijn bij toezicht en handhaving van de onvergunde branche.

Tabel 4.7 Welke gemeentelijke diensten/sectoren zijn betrokken bij toezicht en handhaving van het prostitutiebeleid in de onvergunde branche (meerdere antwoorden mogelijk)? (N=104, gemeenten die in de enquête aangeven dat de gemeente betrokken is bij toezicht en handhaving van de onvergunde branche)

	Aantal gemeenten	Percentage
Openbare Orde en Veiligheid	100	96,2%
Welzijn	33	31,7%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	32	30,8%
Ruimtelijke Ordening	23	22,1%
Burgerzaken	22	21,2%
Wijkzaken/wijk- en buurtbeheer	19	18,3%
Volksgesondheid	13	12,5%
Volkshuisvesting	4	3,8%
Onderwijs	2	1,9%
Economische Zaken	1	1,0%
Anders	21	20,2%

Openbare Orde en Veiligheid is vrijwel overal (96%) waar gemeenten een rol spelen in toezicht en handhaving van de onvergunde seksbranche betrokken. Andere diensten en sectoren die relatief vaak betrokken zijn, zijn Welzijn (32%) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (31%). Volkshuisvesting (4%), Onderwijs (2%) en Economische Zaken (1%) zijn in slechts een kleine minderheid van de gemeenten betrokken.

Signalen over misstanden in de onvergunde branche

Tabel 4.8 laat zien wie in gemeenten signalen van misstanden in de onvergunde branche ontvangen.

Tabel 4.8 Wie in de gemeenten ontvangen signalen over misstanden in de onvergunde seksbranche (meerdere antwoorden zijn mogelijk)? (N=104, gemeenten die in de enquête aangeven dat de gemeente betrokken is bij toezicht en handhaving van de onvergunde branche)

	Aantal gemeenten	Percentage
Buurtbewoners	49	39,2%
Prostitutie Maatschappelijk Werk en andere hulpverleners/opvang	34	27,2%
GGD	33	26,4%
Sekswerkers	15	12,0%
Klanten	13	10,4%
Exploitanten	12	9,6%
Ziekenhuizen/huisartsen	11	8,8%
Scholen/onderwijsinstellingen	10	8,0%
Particuliere beveiligingsbedrijven	4	3,2%
Anders, namelijk*	89	71,2%

* In de categorie 'anders' noemen gemeenten vaak dat onvergund sekswerk nauwelijks bij hen voorkomt, dat ze het niet weten, of dat dit voornamelijk via de politie en/of gemeente (OOV) gaat.

Uit tabel 4.8 volgt dat gemeenten die betrokken zijn bij handhaving en toezicht van de onvergunde seksbranche vooral van buurtbewoners (39%), Prostitutie Maatschappelijk Werk-organisaties (27%) en de GGD (26%) signalen van misstanden ontvangen. Andere wijzen waarop gemeenten signalen van misstanden binnenkrijgen zijn via sekswerkers (12%), klanten (10%), exploitanten van vergunde seksbedrijven (10%), ziekenhuizen of huisartsen (9%) en scholen en onderwijsinstellingen (8%) en in mindere mate via particuliere beveiligingsbedrijven (3%).

Aan gemeenten die hebben aangegeven signalen van misstanden te ontvangen, hebben we gevraagd over welke misstanden zij signalen ontvangen, zie tabel 4.9.

Tabel 4.9 Waar gaan de meldingen van misstanden over (meerdere antwoorden mogelijk)? (N=125, gemeenten die in de enquête aangeven vormen van sekswerk te hebben, of aangeeft dat niet te weten)

	Aantal gemeenten	Percentage
Illegale sekswerkers (dus sekswerkers zonder de voor werken in Nederland verplichte documenten)	54	42,2%
Mensenhandel	42	33,6%
Onvergunde escortbedrijven	40	32,0%
Openbare orde verstoringen	25	20,0%
Onvrijwillig sekswerk	22	17,6%
Minderjarige sekswerkers	18	14,4%
Drugshandel	17	13,6%
Illegaal tippelen	15	12,0%
Belastingfraude/witwassen en andere economische delicten	15	12,0%
Mensensmokkel	5	4,0%
Anders, namelijk*	32	25,6%

* In de categorie 'anders' wordt vaak 'illegaal thuissekswerk' (vaak onvergund bedrijfsmatig thuissekswerk vanuit een woning) genoemd.

Uit tabel 4.9 komt naar voren dat iets meer dan vier op de tien (42%) van de gemeenten die signalen van misstanden in de onvergunde branche ontvangen, signalen over illegaal werkende sekswerkers ontvangen. Ongeveer een derde van de gemeenten (34%) zegt dat signalen (ook) over mensenhandel of onvergunde escortbedrijven gaan. Precies één op de vijf gemeenten vermeldt dat deze signalen openbare-ordeverstoringen betreffen. Signalen over mensensmokkel (4%) komen het minst vaak voor.

In de enquête is ook specifiek uitgevraagd *wie* de controles van onvergunde seksbedrijven uitvoert. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in tabel 4.10.

Tabel 4.10 Wie voert in de gemeente controles van onvergunde seksbedrijven uit (meerdere antwoorden zijn mogelijk)? (N=125, gemeenten die in de enquête aangeven vormen van sekswerk te hebben, of aangeeft dat niet te weten)

	Aantal gemeenten	Percentage
Politie	101	80,8%
Gemeentelijke handhavers	66	52,8%
GGD	9	7,2%
Belastingdienst	8	6,4%
Arbeidsinspectie	7	5,6%
Anders, namelijk*	29	23,2%

* In de categorie 'anders' worden uiteenlopende antwoorden genoemd, zoals 'dat 'er wellicht nog meer instanties zijn die controles houden'.

Uit tabel 4.10 volgt dat in meer dan vier op de vijf (81%) van de gemeenten de politie betrokken is bij controles in de onvergunde branche. In iets meer dan de helft (53%) van de gemeenten gaan ook gemeentelijke handhavers mee met controles. De GGD (7%), de Belastingdienst (6%) en de arbeidsinspectie (6%) worden in sterk mindere mate door gemeenten genoemd.

Tevens is gevraagd wanneer deze controles worden uitgevoerd. De antwoorden op deze vraag zijn weergegeven in tabel 4.11.

Tabel 4.11 Op welk(e) moment(en) wordt(en) door de handhavingsorganisaties controles bij de onvergunde seksbedrijven uitgevoerd (meerdere antwoorden zijn mogelijk)? (N=125, gemeenten die in de enquête aangeven vormen van sekswerk te hebben, of aangeven dat niet te weten)

	Aantal gemeenten	Percentage
Reactief (bijv. na signalen van omwonenden of Meld Misdaad Anoniem)	95	76,0%
Proactief (hele jaar door, bijv. door advertenties te scannen)	40	32,0%
Periodiek 1 tot 3 keer per jaar	8	6,4%
Periodiek 4 keer of vaker per jaar	2	1,6%
Anders, namelijk*	28	22,4%

* In de categorie 'anders' wordt vaak genoemd dat gemeenten er geen zicht op hebben.

Uit tabel 4.11 komt naar voren dat de controles in de onvergunde branche voornamelijk reactief van aard zijn (76% van de gemeenten). Daarnaast geldt voor bijna een derde (32%) van de gemeenten dat dit proactief gebeurt door bijvoorbeeld advertenties te scannen. Periodieke controles van 1 tot 3 keer per jaar (6%) of 4 of vaker per jaar (2%) komen slechts bij enkele gemeenten voor.

Overheveling van toezicht en handhaving van politie naar gemeente

In de enquête is aan gemeenten gevraagd of er in de gemeente stappen zijn gezet om taken van toezicht en handhaving over te dragen van de politie naar de gemeente. Tabel 4.12 toont aan dat dit in de meeste gemeenten (59%) nog niet is gebeurd. Iets meer dan een kwart is ermee bezig, en voor ongeveer 15 procent van de gemeenten is het in zijn geheel overgedragen naar de gemeente.

Tabel 4.12 Zijn er in uw gemeente stappen gezet om taken van toezicht en handhaving over te dragen van de politie naar de gemeente? (N=125, gemeenten die in de enquête aangeven vormen van sekswerk te hebben, of aangeven dat niet te weten)

	Aantal gemeenten	Percentage
Ja, de taken zijn in het geheel overgedragen naar de gemeente	19	15,2%
We zijn hier momenteel mee bezig (zoals bijv. trainen van handhavers of het inrichten van een gezamenlijk controleteam)	32	25,6%
Nee, (nog) niet	74	59,2%
Totaal	125	100%

Verdiepende casestudies

Taak- en rolverdeling tussen gemeente en politie

In alle casusgemeenten komt onvergund sekswerk voor. De wijze waarop de casusgemeenten het toezicht en de handhaving op dit deel van de seksbranche organiseren varieert sterk. Zoals eerder beschreven houdt dat in dat in sommige gemeenten het toezicht voornamelijk bij de politie ligt (bijvoorbeeld bij het PCT in Deventer en Ede). In sommige gemeenten is hier een speciaal team voor opgericht (bijvoorbeeld het HEIT in Den Haag, dat zowel uit gemeentelijke toezichthouders als politie bestaat). In bijvoorbeeld de gemeente Loon op Zand ligt deze toezichthoudende taak volledig bij de gemeente.

Daarnaast valt op dat in sommige casusgemeenten betrokkenen nog zoeken naar de juiste taak- en rolverdeling tussen politie en gemeente. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat geïnterviewden vertellen dat zij soms nog het gevoel hebben onvoldoende expertise en capaciteit in huis te hebben om hun bestuurlijke taken rond toezicht en handhaving van de seksbranche in te vullen. Dit leidt ertoe dat de gemeente nog vaak samen met de AVIM van de politieregio optrekt. Ook het feit dat de AVIM in verschillende gemeenten en dus met verschillende gemeenten werkafspraken moet maken, komt een duidelijke taak- en rolverdeling niet ten goede. Om de kennis en de expertise van gemeentelijke toezichthouders te vergroten en stapsgewijs meer taken van de politie over te kunnen nemen, investeren meerdere gemeenten in training voor de toezichthouders.

Controleren door de politie

Geïnterviewden zeggen dat het hoofdzakelijke doel van handhaving en toezicht in de onvergunde branche met name bedoeld is om zicht te krijgen op eventuele sekswerkers die minderjarig zijn, illegaal werkende sekswerkers of sekswerkers die onder dwang werken. Het toezichthouden op de illegale/onvergunde seksbranche gebeurt in de casusgemeenten in hoge mate proactief. In de onvergunde branche, waar de betrokkenheid van politie groter is dan in de vergunde branche, houdt dat in dat politiefunctionarissen advertentiewebsites met een webcrawler controleren op verdachte advertenties met mogelijke signalen van mensenhandel of misstanden. Hierbij wordt gelet op meerdere indicatoren zoals leeftijd, het gedurende de hele dag en nacht aanbieden van diensten, het aanbieden van onveilige seks, of het opnemen van de telefoon door een facilitator. Vervolgens zal bij de aanwezigheid van dit soort indicatoren geprobeerd worden om een afspraak met de sekswerker te maken. Ter plaatse wordt onderzoek gedaan, en gaan medewerkers met de sekswerker in gesprek. Als er vermoedens van mensenhandel zijn, dan wordt er een strafrechtelijk proces ingezet. Is er bijvoorbeeld sprake van bedrijfsmatig thuissekswerk (wat verboden is in de APV), dan zal vaak een bestuurlijke rapportage opgemaakt worden die gedeeld wordt met de gemeente. De gemeente bepaalt dan of er gehandhaafd wordt, en of een bestuurlijke maatregel nodig is.

Controleren door (gemeentelijke) toezichthouders

Daarnaast wordt er in sommige gemeenten toezicht gehouden door de gemeente zelf. De toezichthouders kunnen hierbij 'gestuurd worden door signalen' die van andere gemeentelijke diensten, van ketenpartners of vanuit de samenleving afkomstig zijn. De casusgemeenten geven aan dat de meeste signalen van sekswerkers zelf, van buurtbewoners, via Meld Misdaad Anoniem, van Prostitutie Maatschappelijk Werk-organisaties, van de GGD of van andere hulpinstanties komen. Ook de Belastingdienst of wijkagenten in de gemeenten ontvangen signalen die gedeeld worden met de toezichthouders. Gemeenten concentreren zich in het controleren van de seksbranche vooral op het signaleren van misstanden en mogelijke mensenhandel. Door tijdsdruk letten zij in mindere mate op APV-overtredingen. Indien er 'slechts' sprake blijkt te zijn van een overtreding van de APV gaan veel gemeenten in eerste instantie het gesprek aan met de sekswerker om het beleid uit te leggen, een waarschuwing volstaat vaak. Het komt tegelijkertijd voor dat gemeenten maatregelen treffen tegen de hotels, pandeigenaren of facilitators. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om (voorwaardelijke) dwangsommen of sluiting.

Knelpunten in toezicht en handhaving

Door een besluit van de Autoriteit Persoonsgegevens (2017) mogen er geen gegevens van sekswerkers door gemeentelijke toezichthouders genoteerd worden en mogen deze gegevens door de politie niet meer via bestuurlijke rapportages met de gemeente gedeeld worden. Meerdere casusgemeenten vinden dat dit toezicht en handhaving in zeer sterke mate belemmert en dat de uitspraak met zich meebrengt dat het zicht op de onvergunde branche verslechtert. Het brengt bovendien met zich mee dat er geen bestuurlijke maatregelen tegen illegaal werkende sekswerkers kunnen worden getroffen. Maatregelen worden dan uitsluitend gericht op pandeigenaren, hotels en eventuele facilitators, via de Wet ruimtelijke ordening of de Huisvestingswet. Er zijn echter ook casusgemeenten die nog steeds gegevens van sekswerkers noteren en/of uitwisselen.

Een ander knelpunt komt voort uit de beleidsverschillen tussen gemeenten. Zo verschilt bijvoorbeeld de minimumleeftijd, en verschilt het type beleid per sekswerk (bijvoorbeeld thuissekswerk). Speciale teams die controles houden in meerdere gemeenten (zoals het HEIT in Den Haag of het PCT in Ede en Deventer) kunnen hierdoor tegen problemen aan lopen. Het is lastig voor toezichthouders om al dit beleid te kennen.

Tot slot wordt door sommige casusgemeenten genoemd dat – door de overheveling van toezicht en handhaving van politie naar gemeente (zie tabel 4.12) – zij (nog) niet de juiste expertise en capaciteit in huis hebben. Toezichthouden op een sector zoals de seksbranche vereist bepaalde kwaliteiten en kennis van toezichthouders die niet zomaar aanwezig zijn binnen gemeenten. In veel gemeenten is mede daarvoor nog van een samenwerking met de AVIM sprake.

4.4 Samenwerking in toezicht en handhaving

Aan gemeenten die stellen een rol te spelen in de handhaving en het toezicht van de seksbranche is gevraagd of zij samenwerken met andere gemeenten. Ongeveer 46 procent zegt dat te doen, de andere 54 procent van de gemeenten geeft aan niet met andere gemeenten samen te werken. Aan gemeenten is ook gevraagd in hoeverre er sprake is van samenwerking tussen openbare orde en veiligheid en zorg. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 4.13.

Tabel 4.13 In hoeverre is er binnen uw gemeente sprake van samenwerking tussen openbare orde en veiligheid en zorg? (N=125, gemeenten die in de enquête aangeven vormen van sekswerk te hebben, of aangeven dat niet te weten)

	Aantal gemeenten	Percentage
Goed	70	56,0%
Redelijk	42	33,6%
Matig	4	3,2%
Weet ik niet/geen mening	9	7,2%
Totaal	125	100%

Uit tabel 4.13 komt naar voren dat meer dan de helft (56%) van de gemeenten stelt dat de samenwerking tussen zorg en veiligheid in het kader van toezicht en handhaving goed is. Iets meer dan een derde van de gemeenten vindt dat deze samenwerking redelijk is. Iets meer dan 3 procent kwalificeert de samenwerking als matig.

Met een open vraag is gevraagd hoe de samenwerking tussen zorg en veiligheid zich uit. Veel gemeenten zeggen dat er bijvoorbeeld wekelijkse overleggen zijn om casuïstiek te bespreken. Daarnaast zijn er gemeenten die zeggen dat er makkelijk tussen de afdelingen geschakeld kan worden indien dit nodig is (bijvoorbeeld bij misstanden, of illegaal sekswerk). Andere gemeenten geven aan dat er ook samengewerkt wordt tijdens controles, dat wordt als volgt beschreven:

“Bij controles op illegale prostitutie (voornamelijk onvergund thuiswerk maar ook escort) gaat naast de toezichthouder ook een contactpersoon vanuit zorg mee om het gesprek met de sekswerker aan te gaan over een uittreedprogramma en signalen van gedwongen seks.”

Weer een andere gemeente zegt dat dit een verbeterpunt is, en dat de situatie nog niet ideaal is:

“We zijn druk bezig met de verbinding tussen zorg en veiligheid. Dat verloopt nog niet ideaal. Er zijn zeer veel instanties betrokken bij het onderwerp. Dat maakt het ingewikkeld. Verder is er verschil in prioriteit in aanpak tussen zorg en veiligheid. Dat levert knelpunten op in de aanpak.”

Verdiepende casestudies

In de verdiepende casestudies komt eenzelfde beeld naar voren. De meeste gemeenten stellen ‘dat de lijnen tussen de twee afdelingen kort zijn’. In één van de casusgemeenten is er bijvoorbeeld een specifiek overleg opgericht dat viermaal per jaar plaatsvindt. Bij dit overleg sluiten naast de politie, de Belastingdienst, het RIEC en de beleidsadviseur van de gemeente, ook de GGD en de lokale zorgverleners in het kader van de uitstapprogramma’s aan. Hier worden casussen besproken. Een geïnterviewde uit deze gemeente vertelt specifiek dat zij ‘zorg en veiligheid niet los van elkaar zien, maar juist proberen te verbinden’. De samenwerking in casusgemeenten uit zich ook in het gezamenlijk optrekken tijdens controles. Dit geldt met name voor controles in de onvergunde branche. Als zorgpartners tijdens controles niet meegaan, laten toezichthouders van de politie of gemeente veelal contactgegevens van hulpverleningsorganisaties achter.

4.5 Resultaten toezicht en handhaving in de (on)vergonde branche

Enquête

Allereerst is aan de gemeenten met een vergunde sector gevraagd in hoeverre zij vinden dat de exploitanten van de seksbedrijven en sekswerkers over het algemeen de regelgeving naleven. Tabel 4.14 laat zien dat de meeste gemeenten (87%) dit als redelijk tot goed beschouwen.

Tabel 4.14 In hoeverre leven de exploitanten van de seksbedrijven en sekswerkers over het algemeen de regelgeving na? (N=53, aantal responderende gemeenten uit de enquête dat aangeeft een vergunde seksbranche te hebben)

	Aantal gemeenten	Percentage
Goed	25	47,2%
Redelijk	21	39,6%
Matig	1	3,8%
Weet ik niet/geen mening	6	11,3%
Totaal	53	100%

Tevens is gevraagd of er een handhavingsarrangement beschikbaar is met betrekking tot de seksbranche en de strafrechtelijke aanpak van misdrijven en overtredingen. De meeste gemeenten hebben een dergelijk arrangement niet (61%), ongeveer een kwart zegt wel een handhavingsarrangement te hebben opgesteld. In tabel 4.15 is dit uitgesplitst naar de grootte van gemeenten. Hieruit komt naar voren dat met name in grote gemeenten de kans groot is dat er een handhavingsarrangement is.

Tabel 4.15 Heeft de gemeente een handhavingsarrangement opgesteld dat betrekking heeft op de seksbranche en over de strafrechtelijke aanpak van misdrijven en overtredingen? (N=125, gemeenten die in de enquête aangeven vormen van sekswerk te hebben, of aangeven dat niet te weten)

	Kleine gemeenten		Middelgrote gemeenten		Grote gemeenten	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Ja	8	12,1%	15	35,7%	8	47,1%
Nee	48	72,7%	22	52,4%	6	35,3%
Dat is momenteel in ontwikkeling	10	15,2%	5	11,9%	3	17,6%
Totaal	66	100%	42	100%	17	100%

Bestuurlijke acties en rapportages

In de enquête is aan gemeenten gevraagd of zij tussen 2017 en 2020 van de politie bestuurlijke rapportages hebben ontvangen en of zij naar aanleiding van deze rapportages maatregelen hebben getroffen, zie tabel 4.16.

Tabel 4.16 Aantal bestuurlijke rapportages en maatregelen (2017-2020)¹⁰ (N=125, gemeenten die in de enquête aangeven vormen van sekswerk te hebben, of aangeven dat niet te weten)

	2017		2018		2019		2020	
Bestuurlijke rapportages (N=52)	61	22	89	24	102	27	104	26
Bestuurlijke maatregelen (N=48)	56	16	82	20	96	26	150	22

52 gemeenten (of 42%) zeiden bestuurlijke rapportages van de politie te hebben ontvangen. 48 gemeenten (of 38%) hebben naar aanleiding van deze rapportages bestuurlijke maatregelen getroffen. Het aantal bestuurlijke rapportages is in de periode 2017-2020 gestaag gegroeid. Hetzelfde geldt voor het aantal bestuurlijke maatregelen.

Aan de gemeenten die geen bestuurlijke maatregelen hebben genomen (N=60), is gevraagd waarom dit niet gebeurd is. Enkele gemeenten zeggen dat er een waarschuwing is gegeven (dit zien zij niet als een

¹⁰ De resultaten in deze tabel worden in sterke mate veroorzaakt door één gemeente, met bijvoorbeeld 45 rapportages in 2020 en 70 maatregelen in 2020.

officiële bestuurlijke maatregel). In andere gevallen betrof het een thuissekswerker die het beroep le- gaal bleek te doen, of is bijvoorbeeld de verhuurder op verzoek van de gemeente in actie gekomen. Tot slot zeggen gemeenten 'dat er geen aanleiding voor was'.

Tabel 4.17 geeft de aard van de genomen bestuurlijke maatregelen weer.

Tabel 4.17 Welke bestuurlijke maatregelen heeft de gemeente genomen in de periode 2017-2020 en om hoe- veel maatregelen ging dit (meerdere antwoorden zijn mogelijk)? (N=125, gemeenten die in de en- quête aangeven vormen van sekswerk te hebben)

	Aantal maatregelen	Percentage
Last onder dwangsom	220	50,8%
Waarschuwing	148	34,2%
Sluiten pand	59	13,6%
Intrekken van vergunning(en)	4	0,9%
Boete	1	0,2%
Anders	1	0,2%
Totaal	433	100%

Uit tabel 4.17 komt naar voren dat het in iets meer dan de helft (51%) van de genomen bestuurlijke maatregelen om een last onder dwangsom gaat. Iets meer dan een derde (34%) van alle genomen maat- regelen tussen 2017-2020 betrof een waarschuwing. Tot slot bestond iets minder dan 14 procent van de genomen bestuurlijke maatregelen uit het sluiten van een pand. Het intrekken van vergunningen, het uitdelen van een boete of andere maatregelen komen in zeer beperkte mate voor.

Aan gemeenten is gevraagd bij hoeveel vergunde seksbedrijven tussen 2017-2020 waarschuwingen en sancties (boetes, last onder dwangsom, sluiten pand en intrekken vergunning) zijn toegepast. De resul- taten hiervan zijn zichtbaar in tabel 4.18. Bovendien is ook gevraagd bij hoeveel onvergunde seksbedrij- ven sancties zijn toegepast in dezelfde periode. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 4.18. De conclusie die uit deze twee tabellen getrokken kan worden, is vooral dat er relatief veel sancties voorko- men in de locatiegebonden seksbedrijven in de onvergunde branche.

Tabel 4.18 De hoeveelheid vergunde seksbedrijven die een waarschuwing dan wel sanctie van de gemeente hebben ontvangen in de periode 2017-2020 (N=67, gemeenten die in de enquête aangeven een vergunningstelsel te hebben en aangeven dat er vormen van sekswerk voorkomen)

	Aantal waarschuwingen	Aantal gemeenten	Aantal sancties	Aantal gemeenten
Locatiegebonden seksbedrijven	8	6	10	6
Niet-locatiegebonden seksbedrijven	2	2	3	2
Overige seksbedrijven	0	0	1	1
Totaal	11	9	14	9

Tabel 4.19 De hoeveelheid onvergunde seksbedrijven die een sanctie van de gemeente hebben ontvangen in de periode 2017-2020 (N=125, gemeenten die in de enquête aangeven vormen van sekswerk te hebben, of aangeven dat niet te weten)

	Aantal sancties	Aantal gemeenten
Locatiegebonden seksbedrijven	297	30
Niet-locatiegebonden seksbedrijven	38	9
Overige seksbedrijven	1	1
Totaal	336	40

Tabel 4.19 laat zien welke overtredingen voor gemeenten aanleiding waren om een sanctie toe te pas- sen. De afwezigheid van een vergunning is de meest voorkomend reden. Vervolgens is uitgevraagd wat voor soort overtredingen redenen waren voor gemeenten om sancties toe te passen (in de vergunde en onvergunde seksbranche). De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 4.20. Iets minder dan een derde van de gemeenten zegt dat er een sanctie wordt uitgedeeld voor het niet hebben van de vereiste

vergunning. Andere, relatief veelvoorkomende overtredingen zijn dat de bevestiging of exploitatie van het seksbedrijf in strijd is met de geldende planologische regeling (15%), dat er sprake is van overlast (15,2%) of dat het woon- of leefklimaat in het gedrang is (ook 15%). Verder zijn de redenen versnipperd, er worden diverse overtredingen genoemd die hebben geleid tot een sanctie.

Tabel 4.20 Wat voor soort overtredingen waren voor uw gemeente reden om sancties toe te passen (vergund en/of onvergund) (meerdere antwoorden zijn mogelijk)? (N=125, gemeenten die in de enquête aangeven vormen van sekswerk te hebben, of aangeven dat niet te weten)

	Aantal gemeenten	Percentage
Geen vereiste vergunning(en) aanwezig	38	30,4%
De vestiging of exploitatie van het seksbedrijf is in strijd met de geldende planologische regeling (bestemmingsplan, stads- vernieuwingsplan of leef- milieuverordening)	19	15,2%
Voorkomen of beperken van overlast	19	15,2%
Bescherming van het woon- en leefklimaat	16	12,8%
Openbare-ordeproblematiek	11	8,8%
Aanwijzingen dat in het seksbedrijf personen zonder geldige verblijfstitel aanwezig zijn	6	4,8%
Bescherming van gezondheid en/of zedelijkheid	5	4%
Arbeidsomstandigheden van de sekswerkers	5	4%
Waarborgen van de veiligheid van persoon en goederen	2	1,6%
Onvrijwillig sekswerk	2	1,6%
De exploitant of beheerder van het seksbedrijf voldoet niet aan gedragseisen	2	1,6%
Het belang van de verkeersvrijheid en verkeersveiligheid	1	0,8%
Anders	24	19,2%

Tot slot is aan gemeenten gevraagd of de bestuurlijke mogelijkheden in de praktijk voldoende houvast bieden om sancties op te leggen. Meer dan negen op de tien gemeenten (92%) vinden dit het geval.

Opting-in regeling

In de enquête is aan gemeenten gevraagd of er aandacht was voor handhaving van verantwoordelijkheden van exploitanten richting sekswerkers die van de opting-in regeling gebruikmaakten. Tabel 4.21 toont hiervan de resultaten.

Tabel 4.21 Is er in uw gemeente aandacht voor handhaving van verantwoordelijkheden van exploitanten richting sekswerkers die van de opting-in regeling gebruikmaken? (N=125, gemeenten die in de enquête aangeven vormen van sekswerk te hebben, of aangeven dat niet te weten)

	Aantal gemeenten	Percentage
Ja	13	10,4%
Nee	47	37,6%
Weet ik niet	65	52,0%
Totaal	125	100%

Wat opvalt is dat meer dan de helft van de gemeenten dit niet weet. Ongeveer een op de tien gemeenten zegt hierop wel te handhaven, meer dan een derde doet dit niet. Aan de dertien gemeenten die zeggen hierop te handhaven, is gevraagd op welke wijze dit gebeurt. Veelgenoemde opmerkingen zijn 'dat de Belastingdienst hierop de boeken controleert en dat zij afspraken daarover maakt met de exploitanten (en de sekswerkers)'.

4.6 Tussentijdse conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven hoe gemeenten hun toezicht en handhaving op de vergunde en onvergunde seksbranche georganiseerd hebben. Daarnaast is gekeken wat de resultaten van handhaving en toezicht in de afgelopen jaren zijn geweest.

Toezicht en handhaving in de vergunde branche

In Nederland voeren met name gemeenten (in het bijzonder de dienst Openbare Orde en Veiligheid) de regie over het toezicht en de handhaving van de vergunde seksbranche. Samen met de politie zijn zij de belangrijkste spelers in de organisatie van toezicht en handhaving. Een uitzondering hierop is het toezicht en de handhaving van hygiëne-eisen. Dit valt veelal onder de verantwoordelijkheid van de GGD. Signalen van misstanden in de vergunde branche komen vooral binnen via Prostitutie Maatschappelijk Werk-organisaties, andere hulpverleningsorganisaties, de GGD, buurtbewoners, sekswerkers zelf, exploitanten en klanten.

De bestuurlijke controles in de vergunde branche worden uitgevoerd door gemeentelijke handhavers, de politie of door beide. De gemeentelijke praktijk ten aanzien van het uitvoeren van de controles verschilt sterk. In sommige gemeenten of samenwerkingen van gemeenten zijn hier speciale teams voor opgericht, zoals het PCT in Oost-Nederland (bestaande uit rechercheurs mensenhandel), het HEIT in Den Haag (bestaande uit een combinatie van functionarissen van de gemeente en de politie) of het Prostitutie Team in Amsterdam (bestaande uit alleen maar gemeentelijk toezichthouders).

Met betrekking tot de frequentie van de uitvoering van deze controles wordt zichtbaar dat in bijna de helft van de gemeenten controles in de vergunde seksbranche periodiek 1 tot 3 keer per jaar plaatsvinden. 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.

Handhaving en toezicht in de onvergunde branche

De betrokken organisaties bij toezicht en handhaving van het prostitutiebeleid in de onvergunde seksbranche zijn wederom voornamelijk de politie en de gemeente. De GGD wordt minder vaak genoemd dan in de vergunde seksbranche, maar speelt ook hier een rol. Het valt op dat binnen de gemeentelijke organisatie de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de onvergunde seksbranche in vergelijking met de vergunde seksbranche vaker een rol speelt in toezicht en handhaving. Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat relatief vaak individuele sekswerkers worden gecontroleerd. Op de onvergunde branche wordt toezicht gehouden om vooral vormen van misstanden op te sporen. De meldingen van misstanden gaan vaak over illegale sekswerkers, mensenhandel en onvergunde escortbedrijven.

De controles in de onvergunde branche worden vaak nog door de AVIM gedaan. Hun hoofdtaak is het opsporen van misstanden en mensenhandel. Er zijn ook voorbeelden (Amsterdam) waarin dit volledig is belegd bij gemeentelijke toezichthouders en waarbij politie soms meegaat. In bijvoorbeeld Den Haag houdt het speciaal opgerichte Prostitutie Team van het HEIT zich hiermee bezig. Dit team bestaat uit zowel toezichthouders van de gemeente als van de politie. Veel van de controles gebeuren door een afspraak te maken met een sekswerker. Hierbij wordt vaak gebruikgemaakt van een webcrawler om te kijken waar mogelijk signalen van misstanden en mensenhandel zijn. Wanneer de toezichthouders in contact komen met de sekswerker start een onderzoek. Er wordt gepraat met de sekswerker, en vervolgens wordt bepaald of er sprake is van een overtreding. In veel gemeenten wordt nog gewerkt met bestuurlijke rapportages. Deze worden opgesteld (door de politie) en gedeeld met de gemeente. Het is vervolgens aan de gemeente om te handhaven of niet. Hiervoor kunnen gemeenten gebruikmaken van een zogenaamd handhavingsarrangement. De meeste gemeenten hebben een dergelijk arrangement niet (61%), ongeveer een kwart zegt wel een handhavingsarrangement te hebben opgesteld, bij de rest van de gemeenten is het in ontwikkeling.

Duidelijk is dat de gemeentelijke praktijk met betrekking tot toezicht en handhaving tussen gemeenten sterk verschilt. Bij sommige gemeenten ligt de regie en uitvoering voor toezicht en handhaving volledig

bij de gemeente, in andere gemeenten is men nog zoekende naar een juiste rolverdeling. Er spelen hier meerdere knelpunten. Gemeenten zeggen soms dat ze de capaciteit en de expertise niet hebben om hiervoor de juiste functionarissen in te zetten. Daarnaast mogen gemeenten momenteel geen gegevens van sekswerkers uitwisselen. In bestuurlijke rapportages mogen bijvoorbeeld geen gegevens van sekswerkers meer genoteerd worden. Dat bemoeilijkt de handhaving. Overigens zijn er gemeenten die gegevens van sekswerkers nog vermelden in bestuurlijke rapportages. Ook worden de grote beleidsverschillen tussen gemeenten genoemd als 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.

Tot slot komt uit de gesprekken in de casusgemeenten regelmatig het geluid naar voren dat men het toezicht op de vergunde branche aan gemeenten wil overlaten en toezicht en handhaving van de onvergunde branche meer bij de politie. Deze wens bestaat omdat volgens de gemeenten de meeste signalen mensenhandel in de onvergunde branche voorkomen.

Resultaten van toezicht en handhaving

Verreweg de meeste gemeenten vinden dat exploitanten van seksbedrijven zich redelijk of goed aan de regels houden. Iets meer dan vier op de tien gemeenten hebben tussen 2017 en 2020 van de politie bestuurlijke rapportages ontvangen. Iets minder dan vier op de tien gemeenten hebben naar aanleiding van deze rapportages maatregelen getroffen. Zowel het aantal bestuurlijke rapportages als het aantal bestuurlijke maatregelen is in de periode 2017-2020, in de gemeenten die op de enquête reageerden, 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. De meeste gemeenten (92%) vinden dat de bestuurlijke mogelijkheden voldoende zijn om sancties op te leggen. Wel komt uit de verdiepende casestudies naar voren dat bepaalde typen sekswerk zich lastig laten handhaven. Voorbeelden die worden genoemd zijn sekswerkers die werken vanuit een Airbnb. Ook wordt de term *carouselprostitutie* genoemd. Sekswerkers reizen steeds vaker rond van gemeente naar gemeente. Ze staan niet ingeschreven op één plek, wat bestuurlijk handhaven compliceert.



Conclusies

5

5 Conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vijf onderzoeksvragen van het onderzoek.

6. Wat is de omvang en de aard van de vergunde seksbranche?

In een derde van de gemeenten in het onderzoek is er sprake van vergund sekswerk. In grote gemeenten is bijna altijd sprake van vergund sekswerk. In de 53 gemeenten in dit onderzoek met vergund sekswerk zijn er 168 vergunningen voor seksbedrijven. Dit leidt tot een schatting van 379 vergunde bedrijven in alle Nederlandse gemeenten. Dit is een sterke daling ten opzichte van het aantal genoemde seksbedrijven in eerder onderzoek (833, Van Wijk et al., 2014). De daling van het aantal vergunde bedrijven en werkplekken in Nederland waarvan sinds de opheffing van het bordeelverbod sprake van is, zet zich door. Beleidsadviseurs wijzen er in ons onderzoek op dat ondernemers de drempel om in de seksbranche een bedrijf te beginnen als hoog kunnen ervaren vanwege de regels die gemeenten stellen, en zeggen ook dat sekswerkers ervaren dat zij in de onvergunde branche meer geld kunnen verdienen en last kunnen hebben van het slechte imago van sekswerk en daarom liever in de minder zichtbare, onvergunde branche werken.

De meeste vergunningen worden uitgegeven aan straatsekswerkers. In tegenstelling tot andere vormen van sekswerk die in gemeenten vergund worden, wordt hier de vergunning aan individuele sekswerkers gegeven. Vergunningen voor seksclubs en privéhuisen komen vaker voor dan vergunningen voor escortbureaus, raamsekswerk, zelfstandige escort, thuissekswerk of massagesalons.

7. Wat is de omvang en de aard van de onvergunde branche?

Tijdens dit onderzoek zijn een jaar lang advertenties van drie websites wekelijks automatisch verzameld. Dit is de eerste keer dat dit in Nederland op deze schaal voor onderzoeksdoeleinden is gebeurd. Dat geeft dit onderdeel van het onderzoek een experimenteel karakter. Uit de internetanalyse komt naar voren dat er gedurende een jaar op de websites die we in ons onderzoek hebben kunnen meenemen meer dan 27.000 unieke advertenties worden geplaatst. De dynamiek in de seksbranche is zeer hoog. Per week stoppen en beginnen sekswerkers en aantallen beginnende en stoppende sekswerkers verschillen sterk tussen weken. Ondanks de zeer sterke dynamiek van (weer) met adverteren beginnen en (weer) stoppen met adverteren is het aantal advertenties dat op enig moment actief is juist weer relatief stabiel. Dit aantal schommelt tussen de 6.500 en 7.000 advertenties. Daarnaast lijkt het erop alsof het verbod op sekswerk in november van 2020 heeft gezorgd voor relatief veel nieuwe advertenties, maar ook tot juist veel gesloten advertenties. Dit zou kunnen duiden op sekswerkers die vanuit de vergunde branche in de onvergunde internetbranche zijn gaan werken én op sekswerkers die vanwege het verbod op sekswerk (tijdelijk) zijn gestopt met werken via websites. Uit de analyse van achtergrondkenmerken valt op dat verreweg de meeste sekswerkers die adverteren vrouw zijn, een niet-Nederlandse afkomst hebben, dat zij met name thuis klanten ontvangen of thuis klanten ontvangen én escort werkzaamheden aanbieden en dat zij gemiddeld 167 euro per uur vragen. De prijzen in de internetbranche zijn gedurende het jaar gestegen. Dit is met name toe te schrijven aan een prijsstijging in de internetescortbranche van enkele tientallen euro's. Een verdeling van de verzamelde advertenties over de gemeenten die in de advertenties genoemd staan, laat zien dat sekswerk via internetadvertising vrijwel door het hele land voorkomt. In grotere gemeenten worden over het algemeen meer advertenties geplaatst. Welke vormen van sekswerk in gemeenten worden aangeboden varieert tussen gemeenten. Dit kan te maken hebben met kenmerken van klanten in gemeenten (zoals relatief veel toerisme). Het zou ook te maken kunnen hebben met beleidsregels van gemeenten. Hoewel de internetanalyse zich minder goed leent voor het vaststellen van het exacte aantal sekswerkers, geeft de analyse met name goed zicht op ontwikkelingen over tijd en op de achtergrondkenmerken van sekswerkers die de advertenties plaatsten. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat het, om een goed beeld van de (dynamiek) van de seksbranche te creëren, niet voldoende is om op slechts op een peilmoment of op enkele peilmomenten advertenties te analyseren.

8. Wat is het gemeentelijk beleid voor de seksbranche?

Uit het huidige onderzoek komt naar voren dat iets meer dan de helft van de responderende gemeenten beleid ten aanzien van sekswerk heeft. Dit is een lager percentage dan in eerdere evaluaties van gemeentelijk prostitutiebeleid. In 2014 bleek het percentage bijvoorbeeld 75 procent te zijn (Van Wijk et

al., 2014). De trend dat na de opheffing van het bordeelverbod juist steeds meer gemeenten prostitutie-beleid uitwerkten, lijkt dus te zijn omgekeerd. De meest genoemde redenen om geen beleid te hebben is dat sekswerk niet of nauwelijks voorkomt in de gemeente, of dat het onderwerp geen prioriteit heeft. Daarnaast is een mogelijke verklaring dat gemeenten met verouderd beleid in afwachting van de Wrs nog geen actie ondernemen.

De meeste gemeenten kiezen voor beleid waarbij vergunde bedrijven weliswaar mogelijk zijn, maar waarbij het aantal vergunde bedrijven is gemaximeerd. In de nadere invulling van hun beleid kiezen de meeste gemeenten met name voor beleidsregels die de seksbranche reguleren. Dat doen zij vooral via vergunningseisen of het uitsluiten van vestigingslocaties. Thema's als versterking van de maatschappelijke positie of destigmatisering krijgen (veel) minder aandacht. Meer dan 85 procent van de gemeenten met beleid heeft de bepalingen uit de model-APV (min of meer) ongewijzigd overgenomen. In meer dan driekwart van de gemeenten is in de laatste jaren door de gemeenteraad geen aandacht aan prostitutie-beleid geschonken. Waar dat wel zo was, ging het met name om informatieve sessies.

Ten slotte blijkt uit de verdiepende gesprekken met casusgemeenten dat gemeenten in beleidskeuzes een afweging maken tussen de verwachte effecten voor autonome sekswerkers en het tegengaan van misstanden. De casusgemeenten willen graag enerzijds de drempel hoog houden voor personen die misbruik van sekswerkers en van de seksbranche willen maken en anderzijds de drempel laag houden voor autonome sekswerkers die hun werk vrij willen doen. Zij hebben tegelijkertijd de verwachting dat beleidsmaatregelen ten behoeve van het een vaak ten koste gaan van het ander en vice versa. De omgang met beleid ten aanzien van thuissekswerk illustreert die worsteling van gemeenten. Dat beleid is namelijk zeer wisselend. In sommige gemeenten is het per definitie verboden, andere gemeenten staan niet-bedrijfsmatig thuissekswerk toe, weer andere gemeenten zijn op dit moment aan het zoeken wat de beste benadering van thuissekswerk is.

9. Hoe worden toezicht en handhaving van de seksbranche georganiseerd en uitgevoerd?

In Nederland voeren met name gemeenten (in het bijzonder de dienst Openbare Orde en Veiligheid) de regie over toezicht en handhaving van de vergunde seksbranche. Samen met de politie zijn zij de belangrijkste spelers in de organisatie van toezicht en handhaving. Een uitzondering hierop is het toezicht op en de handhaving van hygiëne-eisen. Dit valt veelal onder de verantwoordelijkheid van de GGD. De bestuurlijke controles in de vergunde branche worden uitgevoerd door gemeentelijke handhavers, de politie of door beide. In sommige gemeenten of samenwerkingen van gemeenten zijn hier speciale teams voor opgericht.

De betrokken organisaties bij toezicht en handhaving van het prostitutiebeleid in de onvergunde seksbranche zijn wederom voornamelijk de politie en de gemeente. Het valt op dat binnen de gemeentelijke organisatie de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de onvergunde seksbranche in vergelijking met de vergunde seksbranche vaker een rol speelt in toezicht en handhaving. Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat relatief vaak individuele sekswerkers worden gecontroleerd.

De controles in de onvergunde branche worden vaak nog door de AVIM gedaan. Duidelijk is dat de gemeentelijke praktijk met betrekking tot toezicht en handhaving tussen gemeenten sterk verschilt. Bij sommige gemeenten liggen de regie en de uitvoering voor toezicht en handhaving volledig bij de gemeente, in andere gemeenten is men nog zoekende naar een juiste rolverdeling, of ligt de regie van controles nog volledig bij de politie.

Gemeenten benoemen meerdere knelpunten met betrekking tot de organisatie van toezicht en handhaving van de (on)vergunde seksbranche. Allereerst zeggen sommige gemeenten dat ze de capaciteit en de expertise (nog) niet hebben om hiervoor de juiste functionarissen in te zetten. Toezichthouden op de seksbranche wordt gezien als een 'vak apart', en het is nodig om mensen daarvoor op te leiden. Daarnaast stellen gemeenten dat ze het zicht op de onvergunde branche zijn verloren nadat Raad van State oordeelde dat gegevens van sekswerkers (zoals de Autoriteit Persoonsgegevens in 2017 had besloten)

niet meer verwerkt mogen worden.¹¹ Tegelijkertijd komen we in dit onderzoek ook gemeenten tegen die alsnog gegevens van sekswerkers verwerken en niet op de hoogte lijken te zijn van de uitspraak van de Raad van State. Ten derde zijn er met betrekking tot prostitutiebeleid grote verschillen tussen de gemeenten. Dit bemoeilijkt het toezicht en de handhaving. Teams die toezicht en handhaving in meerdere gemeenten uitvoeren, moeten dit verschillende beleid kennen om goed te kunnen handhaven.

Tot slot komt uit de gesprekken met de casusgemeenten regelmatig het geluid naar voren dat de politie het toezicht op de vergunde branche aan gemeenten wil overlaten en toezicht en handhaving van de onvergunde branche meer bij de politie wil gaan beleggen. Deze wens bestaat omdat volgens de gemeenten de meeste signalen van mensenhandel en andere misstanden in de onvergunde branche voorkomen.

10. Wat zijn de resultaten van toezicht en handhaving van de seksbranche?

Verreweg de meeste gemeenten vinden dat exploitanten van seksbedrijven zich over het algemeen redelijk tot goed aan de regels houden. Iets meer dan vier op de tien gemeenten hebben tussen 2017 en 2020 van de politie bestuurlijke rapportages ontvangen. Iets minder dan vier op de tien gemeenten hebben naar aanleiding van deze rapportages maatregelen getroffen. Zowel het aantal bestuurlijke rapportages als het aantal 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. Verreweg de meeste gemeenten vinden dat de bestuurlijke mogelijkheden voldoende zijn om sancties op te leggen. Wel komt uit de casestudies naar voren dat bepaalde typen sekswerk zich lastig laten handhaven. Voorbeelden die worden genoemd zijn sekswerkers die werken vanuit een Airbnb-appartement. Ook wordt de term *carouselprostitutie* genoemd. Sekswerkers reizen steeds vaker rond van gemeente naar gemeente. Ze staan niet ingeschreven op één plek, wat bestuurlijk handhaven compliceert.

¹¹ Zie <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@123728/20190726-1-a3/>.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1 - Vragenlijst

Introductie

De aankomende, mogelijke Wet regulering sekswerk (hierna: Wrs) beoogt, in grote lijnen, om toezicht en handhaving van de seksbranche te vereenvoudigen en beleidsverschillen tussen gemeenten te verkleinen.

Om straks effecten van de wet te kunnen meten, is het van belang een goed beeld te hebben van de seksbranche in Nederland.

Een belangrijk onderdeel van ons onderzoek is een enquête onder alle gemeenten in Nederland. Het invullen van de enquête kost gemiddeld 45 minuten. We waarderen het zeer als u meewerkt aan dit onderzoek. Voor de beantwoording van sommige vragen zult u vermoedelijk aanvullende gegevens moeten opzoeken. U kunt de enquête op elk gewenst moment afbreken en op een later moment afmaken.

De vragenlijst is verdeeld in een aantal thema's:

Thema 1 - Prostitutiebeleid	1.1 Beleid 1.2 Politieke betrokkenheid 1.3 Regulering sekswerk in APV
Thema 2 - Omvang en aard seksbranche	2.1 Vergunningverlening
Thema 3 - Toezicht, handhaving en samenwerking	3.1 Naleving 3.2 Bestuurlijke acties en rapportages 3.3 Controles en sancties
Thema 4 - Afsluiting	

We vragen in de enquête in welke gemeente u werkt. Die informatie is bedoeld om respons te kunnen monitoren. In de rapportage zal op geen enkele wijze over individuele gemeenten worden gerapporteerd.

Thema 1: Prostitutiebeleid

Voor welke gemeente werkt u?

q1

(scroll-down-menu met alle gemeenten)

Wat is uw functie?

q2

- Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid
- Beleidsmedewerker Prostitutiebeleid
- Beleidsmedewerker Zorg
- Beleidsmedewerker Vergunningen
- Beleidsmedewerker Toezicht en Handhaving
- Anders, namelijk: _____

Sectie: Beleid

De term beleid dient in deze enquête zo breed mogelijk te worden opgevat. Het gemeentelijke beleid kan bijvoorbeeld betrekking hebben op zowel de vestiging en exploitatie van seksbedrijven, als regulering door middel van de APV.

Zijn er binnen uw gemeente vergunde seksbedrijven gevestigd?

q3

- Ja
- Nee
- Niet bekend

Komen er binnen uw gemeente vormen van sekswerk voor?

q4

- Ja
- Nee
- Niet bekend

Is er in uw gemeente beleid opgesteld ten aanzien van sekswerk?

q5

- Ja
- Er is momenteel geen beleid, maar er is wel beleid in ontwikkeling
- Nee

Waarom is er in uw gemeente geen prostitutiebeleid vastgesteld ?

q6

- De gemeente is er nog niet aan toegekomen
- Het onderwerp heeft geen of weinig prioriteit
- Sekswerk komt in de gemeente niet of nauwelijks voor
- Anders, namelijk: _____

Wanneer is het huidige gemeentelijke prostitutiebeleid vastgesteld?

q7

- 2000 – 2005
- 2006 – 2010
- 2011 – 2015
- 2016 – 2021

Welke van de onderstaande aspecten zijn in uw prostitutiebeleid opgenomen?

q8

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Vergunningenstelsel
- Vestigingsbeleid
- Preventie
- Toezicht
- Handhaving
- Geïntegreerde aanpak
- Terugdringen van criminaliteit in de branche
- Terugdringen van illegaliteit in de branche
- Bestrijden van mensenhandel
- Uitstapbeleid
- Destigmatisering
- Gezondheidsaspecten van sekswerk
- Versterking van maatschappelijke positie (bijv. contact met instanties en ondersteunen sociale cohesie) van sekswerkers
- Participatie van sekswerkers in beleidsontwikkeling
- Versterking van de arbeidsmarktpositie (bijv. werkzekerheid, salaris) van sekswerkers
- Anders, namelijk: _____

Kunt u aangeven hoe het beleid van uw gemeente eruitziet ten aanzien van het aantal seksbedrijven dat wordt toegestaan?

q9

(Door combinaties van beleid zijn hier meerdere antwoorden mogelijk)

- Het aantal toegestane seksbedrijven is gemaximeerd (maximumbeleid)
- De gemeente staat de vestiging van seksbedrijven niet toe (nulbeleid)
- De gemeente heeft niet een formeel nulbeleid vastgesteld, maar zij stelt zodanige voorwaarden aan de vestiging van seksbedrijven dat zij feitelijk een nulbeleid voert
- De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige seksbedrijven worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan
- De gemeente voert het prostitutiebeleid door middel van ruimtelijke ordening/bestemmingsplannen
- Anders, namelijk: _____

Kunt u aangeven hoe het maximumbeleid van uw gemeente eruitziet ten aanzien van het aantal seksbedrijven dat wordt toegestaan?

q10

- Het aantal bestaande seksbedrijven is lager dan het toegestane aantal (er is dus ruimte voor de vestiging van nieuwe bedrijven in de gemeente)
- Het bestaande aantal seksbedrijven is hoger dan het toegestane aantal (er zullen dus bedrijven moeten verdwijnen)
- Het bestaande aantal seksbedrijven is gelijk aan het toegestane aantal

Verschildt het beleid van uw gemeente per vorm van sekswerk?

q11

(Bijvoorbeeld omdat de gemeente thuissekswerk niet toestaat maar sekswerk in clubs en privéhuizen wel?)

- Ja
- Nee

Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van raamsekswerk?

q12

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- De gemeente voert geen beleid t.a.v. raamsekswerk
- De gemeente voert een maximumbeleid
- Raamsekswerk is niet toegestaan en wordt niet gedoogd
- Raamsekswerk wordt gedoogd
- Er is formeel een zone voor raamsekswerk aangegeven
- De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige raamsekswerk wordt toegestaan, maar er worden geen nieuwe raambedrijven toegestaan
- Anders, namelijk: _____

Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van seksclubs/privéhuizen?

q13

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- De gemeente voert geen beleid t.a.v. seksclubs/privéhuizen
- De gemeente voert een maximumbeleid
- Seksclubs/privéhuizen zijn niet toegestaan en worden niet gedoogd
- Seksclubs/privéhuizen worden gedoogd
- Er is formeel een gebied voor seksclubs/privéhuizen aangegeven
- De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige seksclubs/privé- huizen worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe seksclubs/privéhuizen toegestaan
- Anders, namelijk: _____

Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van erotische massagesalons waarin sekswerk wordt bedreven?

q14

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- De gemeente voert geen beleid t.a.v. erotische massagesalons
- De gemeente voert een maximumbeleid
- Erotische massagesalons worden niet toegestaan en worden niet gedoogd
- Erotische massagesalons worden gedoogd
- Voor erotische massagesalons geldt een vergunningsplicht
- De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige massagesalons worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan
- Anders, namelijk: _____

Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van escortbedrijven?

q15

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- De gemeente voert geen beleid t.a.v. het aantal escortbedrijven
- De gemeente voert een maximumbeleid
- De gemeente staat de vestiging van escortbedrijven niet toe (nulbeleid)
- De gemeente heeft geen formeel nulbeleid vastgesteld, maar stelt zodanige voorwaarden aan de vestiging van escortbedrijven dat zij feitelijk een nulbeleid voert
- De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige escortbedrijven worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan
- De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige massagesalons worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan
- Anders, namelijk: _____

Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van thuissekswerk/zelfstandige escort?

q16

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- De gemeente voert geen beleid t.a.v. thuissekswerk/zelfstandige escort
- Niet-bedrijfsmatig sekswerk staan we toe
- Bedrijfsmatig sekswerk staan we niet toe
- De gemeente voert een maximumbeleid
- De gemeente staat vestiging van thuissekswerk/zelfstandige escort niet toe (nulbeleid).
- De gemeente heeft geen formeel nulbeleid vastgesteld, maar stelt zodanige voorwaarden aan de vestiging van seksbedrijven dat zij feitelijk een nulbeleid voert
- De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds werkzame thuissekswerkers/zelfstandige escorts worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan

Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van straatsekswerk?

q17

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- De gemeente voert geen beleid t.a.v. straatsekswerk
- De gemeente voert een maximumbeleid
- Straatsekswerk is niet toegestaan en wordt niet gedoogd
- Straatsekswerk wordt gedoogd
- Er is formeel een zone voor straatsekswerk aangegeven waarvoor een prostituee in het bezit moet zijn van een vergunning
- De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds werkzame straatsekswerkers worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe straatsekswerkers toegestaan
- Anders, namelijk: _____

Heeft uw gemeente iets ondernomen om zich voor te bereiden op de mogelijke komst van de Wet regulering sekswerk? Zo ja, wat?

q18

Sectie: Politieke betrokkenheid

Is er de laatste twee jaar door de gemeenteraad in uw gemeente aandacht besteed aan sekswerk en prostitutiebeleid?

q19

- Ja
- Nee

Op wat voor manier is er in uw gemeente door de gemeenteraad het afgelopen twee jaar aandacht besteed aan sekswerk of prostitutiebeleid?

q20

(Meerdere antwoorden mogelijk)

De raad heeft een informatieve sessie aangevraagd/georganiseerd

- De raad heeft uit eigen initiatief een raadsvoorstel ingediend
- De raad heeft een besluit genomen over een door het college geformuleerd raadsvoorstel
- De raad heeft een amendement op een raadsvoorstel ingediend
- Er zijn door de raad vragen aan het college gesteld
- Anders, namelijk: _____

Kunt u kort omschrijven wat het onderwerp was van de informatieve sessie, het raadsvoorstel, het amendement, het debat of de vragen aan het college? Als er sprake was van meerdere sessies, voorstellen, amendementen, debatten of vragen, kunt u dat hieronder noteren.

q21

Sectie: Regulering sekswerk APV

Heeft uw gemeente APV-regels gesteld ten aanzien van de exploitatie van seksbedrijven?

q22

- Ja
- Nee

Waarom heeft uw gemeente geen APV-regels gesteld ten aanzien van de exploitatie van seksbedrijven?

q23

Heeft uw gemeente APV-regels gesteld ten aanzien van sekswerk?

q24

- Ja
- Nee

Waarom heeft uw gemeente geen APV-regels gesteld ten aanzien van sekswerk?

q25

In hoeverre zijn de bepalingen uit de model-APV van de VNG overgenomen?

q26

- De bepalingen uit de model-APV zijn geheel en ongewijzigd overgenomen
- De bepalingen uit de model-APV zijn min of meer geheel en ongewijzigd overgenomen, maar daarnaast heeft de gemeente nog andere voorschriften in de APV opgenomen
- Slechts een deel van de bepalingen uit de model-APV is overgenomen en daarnaast heeft de gemeente nog andere voorschriften in de APV opgenomen
- Slechts een deel van de bepalingen uit de model-APV is overgenomen en de gemeente heeft geen andere voorschriften in de APV opgenomen
- De bepalingen uit de model-APV zijn alleen gebruikt als achtergrondinformatie bij het opstellen van eigen bepalingen in de APV
- De bepalingen uit de model-APV hebben geen enkele rol gespeeld bij het opstellen van de eigen bepalingen in de APV

Thema 2: Omvang en aard Seksbranche

Geldt voor de volgende seksbedrijven in uw gemeente per 1 januari 2020 een vergunningsplicht? q27

	Ja	Nee
Raamsekswerk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Seksclubs/privéhuizen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Escortbedrijven	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Thuissekswerk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zelfstandige escort	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erotische massagesalons	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Straatsekswerk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overige seksbedrijven (bijv. web-cam, seksbioscopen, sekstheaters en parenclubs)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wat is in uw gemeente per 1 januari 2020 de stand van zaken voor vergunde seksbedrijven? Als u heeft aangegeven geen maximumbeleid te hebben dan kunt u het maximum aantal vergunningen leeglaten. q28

	Aantal vergunningen	Maximum aantal vergunningen
Raamsekswerk	_____	_____
Seksclubs/privéhuizen	_____	_____
Escortbedrijven	_____	_____
Thuissekswerk	_____	_____
Zelfstandige escort	_____	_____
Erotische massagesalons	_____	_____
Straatsekswerk	_____	_____
Overige seksbedrijven (bijv. web-cam, seksbioscopen, sekstheaters en parenclubs)	_____	_____

Sectie: Vergunningsverlening

Welke vergunningen zijn nodig om een seksbedrijf in uw gemeente te kunnen vestigen? q29

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Exploitatievergunning
- Geschiktheidsverklaring
- Omgevingsvergunning
- Gebruiksvergunning
- Drank- en horecavergunning
- Een integrale vergunning
- Anders, namelijk: _____

Hoeveel vergunningaanvragen heeft de gemeente in 2020 voor het volgende type seksbedrijven ontvangen? q30

(Indien meerdere typen vergunningen nodig zijn voor één seksbedrijf wordt dat gezamenlijk als één aanvraag beschouwd)

	Aantal
Locatiegebonden seksbedrijven (raamsekswerk, seksclubs/privéhuizen, thuissekswerk, erotische massage-salons, straatsekswerk binnen tippelzones)	_____
Niet-locatiegebonden seksbedrijven (escortbureaus en zelfstandige escort, straatsekswerk buiten tippelzones)	_____
Overige seksbedrijven (bijv. webcam, seksbioscopen, sekstheaters en parenclubs)	_____

Hoeveel vergunningen heeft de gemeente in 2020 voor de volgende seksbedrijven verleend? q31

	Aantal
Locatiegebonden seksbedrijven (raamsekswerk, seksclubs/privéhuizen, thuissekswerk, erotische massage-salons, straatsekswerk binnen tippelzones)	_____
Niet-locatiegebonden seksbedrijven (escortbureaus en zelfstandige escort, straatsekswerk buiten tippelzones)	_____
Overige seksbedrijven (bijv. webcam, seksbioscopen, sekstheaters en parenclubs)	_____

Hoeveel vergunningen heeft de gemeente in 2020 voor de volgende seksbedrijven geweigerd? q32

	Aantal
Locatiegebonden seksbedrijven (raamsekswerk, seksclubs/privéhuizen, thuissekswerk, erotische massage-salons, straatsekswerk binnen tippelzones)	_____
Niet-locatiegebonden seksbedrijven (escortbureaus en zelfstandige escort, straatsekswerk buiten tippelzones)	_____
Overige seksbedrijven (bijv. webcam, seksbioscopen, sekstheaters en parenclubs)	_____

Wat zijn de meest voorkomende redenen voor uw gemeente om een vergunning te weigeren? q33

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- De vestiging of exploitatie van de seksbedrijf is in strijd met de geldende planologische regeling (bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuvordering)
- De exploitant of beheerder van de seksbedrijf voldoet niet aan de gedragseisen
- Op grond van de Wet Bibob
- Aanwijzingen dat in het seksbedrijf minderjarigen aanwezig zijn
- Aanwijzingen dat in het seksbedrijf personen zonder geldige verblijfstitel aanwezig zijn
- Het belang van de openbare orde
- Voorkomen of beperken van overlast
- Bescherming van het woon- en leefklimaat
- Waarborgen van de veiligheid van personen en goederen
- Het belang van de verkeersvrijheid en verkeersveiligheid
- Bescherming van gezondheid en/of zedelijkheid
- Arbeidsomstandigheden van de sekswerkers
- Anders, namelijk: _____

Hoeveel vergunningen zijn ingetrokken naar aanleiding van handhavingsgerelateerde activiteiten sinds 1 januari 2017-2020?

q34

	Aantal
Locatiegebonden seksbedrijven (raamsekswerk, seksclubs/privéhuizen, thuissekswerk, erotische massage-salons, straatsekswerk binnen tippelzones)	—
Niet-locatiegebonden seksbedrijven (escortbureaus en zelfstandige escort, straatsekswerk buiten tippelzones)	—
Overige seksbedrijven (bijv. webcam, seksbioscopen, sekstheaters en parenclubs)	—

Thema 3: Toezicht, handhaving en samenwerking

De term handhaving, toezicht en samenwerking dient hier zo breed mogelijk worden opgevat. Hierbij bedoelen we bijvoorbeeld niet alleen het uitvoeren van controles, maar ook het signaleren en het handhaven van vergunningseisen.

Wie in de gemeente ontvangen signalen over misstanden in de vergunde seksbranche? Het gaat hier niet om partijen die mogelijk signalen ontvangen, maar partijen waarvan u weet dat ze daadwerkelijk signalen ontvangen. q35

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Scholen/onderwijsinstellingen
- Prostitutie Maatschappelijk Werk en andere hulpverleners/opvang
- GGD
- Klanten
- Sekswerkers zelf
- Exploitanten
- Buurtbewoners
- Particuliere beveiligingsbedrijven
- Ziekenhuizen/huisartsen
- Anders, namelijk: _____

Wie in de gemeente ontvangen signalen over misstanden in de onvergunde seksbranche? q36

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Scholen/onderwijsinstellingen
- Prostitutie Maatschappelijk Werk en andere hulpverleners/opvang
- GGD
- Klanten
- Sekswerkers zelf
- Exploitanten
- Buurtbewoners
- Particuliere beveiligingsbedrijven
- Ziekenhuizen/huisartsen
- Anders, namelijk: _____

Geef hieronder aan van welke misstanden deze partijen signalen ontvangen. q37

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Illegaal tippelen
- Onvergunde escortbedrijven
- Illegale sekswerkers (dus sekswerkers zonder de voor werken in Nederland verplichte documenten)
- Minderjarige sekswerkers
- Onvrijwillig sekswerk
- Belastingfraude/witwassen en andere economische delicten
- Drugshandel
- Openbare-ordeverstoringen
- Mensenhandel
- Mensensmokkel
- Geen
- Anders, namelijk: _____

Welke organisaties zijn betrokken bij het toezicht en handhaving van het prostitutiebeleid in de vergunde branche? q38

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Politie
- Gemeente (niet GGD)
- GGD
- Brandweer
- Arbeidsinspectie
- Belastingdienst
- Sociale recherche
- Particuliere beveiligingsbedrijven
- UWV
- Provincie
- Anders, namelijk: _____

Welke gemeentelijke diensten/sectoren zijn betrokken bij het toezicht en handhaving van het prostitutiebeleid in de vergunde branche? q39

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Welzijn
- Onderwijs
- Volksgezondheid
- Ruimtelijke Ordening
- Volkshuisvesting
- Milieu
- Openbare Orde en Veiligheid
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Burgerzaken
- Economische Zaken
- Wijkzaken/wijk- en buurtbeheer
- Anders, namelijk: _____

Welke organisaties zijn betrokken bij het toezicht en handhaving in de onvergunde branche? q40

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Politie
- Gemeente (niet GGD)
- GGD
- Brandweer
- Arbeidsinspectie
- Belastingdienst
- Sociale recherche
- Particuliere beveiligingsbedrijven
- UWV
- Provincie
- Anders, namelijk: _____

Welke gemeentelijke diensten/sectoren zijn betrokken bij het toezicht en handhaving in de onvergunde branche? q41

- Welzijn
- Onderwijs
- Volksgezondheid
- Ruimtelijke Ordening
- Volkshuisvesting
- Milieu
- Openbare Orde en Veiligheid
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Burgerzaken
- Economische Zaken
- Wijkzaken/wijk- en buurtbeheer
- Anders, namelijk: _____

Wie (welke dienst/afdeling) voert de regie bij toezicht en handhaving in de vergunde branche? q42

- Politie
- Gemeente (niet GGD)
- GGD
- Brandweer
- Arbeidsinspectie
- Belastingdienst
- Sociale recherche
- Anders, namelijk:

Wie (welke dienst/afdeling) voert de regie bij toezicht en handhaving in de onvergunde branche? q43

- Politie
- Gemeente (niet GGD)
- GGD
- Brandweer
- Arbeidsinspectie
- Belastingdienst
- Sociale recherche
- Anders, namelijk:

Is er in uw gemeente aandacht voor handhaving van verantwoordelijkheden van exploitanten richting sekswerkers die van de opting-in regeling gebruik maken? q44

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

U geeft aan dat uw gemeente aandacht heeft voor handhaving van verantwoordelijkheden van exploitanten richting sekswerkers die van de opting-in regeling gebruik maken. Op welke wijze gebeurt dit? q45

Werkt uw gemeente in het toezicht en handhaving samen met andere gemeenten? q46

- Ja
- Nee

U geeft aan dat uw gemeente in de toezicht en handhaving samenwerkt met andere gemeenten. Om welke gemeenten gaat het? q47

In hoeverre is er binnen uw gemeente sprake van samenwerking tussen openbare orde en veiligheid en zorg? q48

- goed
- redelijk
- matig
- slecht
- weet ik niet/geen mening

Zou u kunnen toelichten waarom deze samenwerking tussen openbare orde en veiligheid en zorg *antwoord op vraag 48* is? q49

Sectie: Naleving

Wat gebeurt er in uw gemeente om naleving in de vergunde seksbranche te stimuleren? q50

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Het uitvoeren van controles
- Organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten
- Adviseren en ondersteunen bij bedrijfsvoering
- (Digitale) informatiefolders
- In gesprek gegaan met exploitanten
- Organiseren van inspraakbijeenkomsten voor de branche
- Publiceren slecht imago
- Benadrukken goed imago
- Anders, namelijk: _____

In hoeverre leven de exploitanten van de seksbedrijven en sekswerkers over het algemeen de regelgeving na? q51

- Goed
- Redelijk
- Matig
- Slecht
- Weet ik niet

Sectie: Bestuurlijke acties en rapportages

Heeft uw gemeente tussen 2017-2020 bestuurlijke rapportages ontvangen? q52

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Heeft uw gemeente tussen 2017-2020 bestuurlijke maatregelen genomen? q53

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Waarom heeft uw gemeente geen bestuurlijke maatregelen genomen? q54

Kunt u per jaar aangeven hoeveel bestuurlijke rapportages uw gemeente heeft ontvangen? q55

	2017	2018	2019	2020
Bestuurlijke rapportages	_____	_____	_____	_____

Kunt u per jaar aangeven hoeveel bestuurlijke maatregelen er in totaal hebben plaatsgevonden? q55

	2017	2018	2019	2020
Bestuurlijke maatregelen	_____	_____	_____	_____

Welke bestuurlijke maatregelen heeft de gemeente genomen in de periode 2017-2020 en om hoeveel maatregelen ging dit? q56

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Waarschuwing, _____
- Boete, _____
- Intrekken vergunning(en), _____
- Sluiten pand, _____
- Last onder dwangsom, _____
- Anders, namelijk: _____

Sectie: Controle en sancties

Wie voert in de gemeente controles van vergunde seksbedrijven uit? q57

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Politie
- Gemeentelijke handhavers
- GGD
- Anders, namelijk: _____

Op welk(e) moment(en) wordt(en) door de handhavingsorganisaties controles bij de vergunde seksbedrijven uitgevoerd? q58

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Bij afgifte van de bouwvergunning
- Op het moment dat de duur van de vergunning bijna verstreken is
- Op basis van klachten van omwonenden
- Pro actief (hele jaar door)
- Periodiek 1 tot 3 keer per jaar
- Periodiek 4 keer of vaker per jaar
- Anders, namelijk: _____

Wie voert in de gemeente controles van onvergunde seksbedrijven uit? q59

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Politie
- Gemeentelijke handhavers
- GGD
- Belastingdienst
- Arbeidsinspectie
- Anders, namelijk: _____

Op welk(e) moment(en) wordt(en) door de handhavingsorganisaties controles bij de onvergunde seksbedrijven uitgevoerd?

q60

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Reactief (bijv. na signalen van omwonenden of Meld Misdaad Anoniem)
- Proactief (hele jaar door, bijv. door advertenties te scannen)
- Periodiek 1 tot 3 keer per jaar
- Periodiek 4 keer of vaker per jaar
- Anders, namelijk: _____

Zijn er in uw gemeente stappen gezet om taken van toezicht en handhaving over te dragen van de politie naar de gemeente?

q61

- Ja, de taken zijn in het geheel overgedragen naar de gemeente
- We zijn hier momenteel mee bezig (zoals bijv. trainen van handhavers of het inrichten van een gezamenlijk controleteam)
- Nee, (nog) niet

Heeft de gemeente een handhavingsarrangement opgesteld die betrekking heeft op de seksbranche en over de strafrechtelijke aanpak van misdrijven en overtredingen?

q62

- Ja
- Nee
- Dat is momenteel in ontwikkeling

Welke handhavingstaak heeft de politie m.b.t. het prostitutiebeleid binnen uw gemeente?

q63

- Enkel strafrechtelijk
- Zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk
- Anders, namelijk: _____

Heeft uw gemeente op één of andere wijze vastgelegd hoe vaak seksbedrijven die over een vergunning beschikken, zullen worden gecontroleerd op de naleving van de voorschriften?

q64

- Ja
- Nee
- Dit is momenteel in ontwikkeling

Bij hoeveel vergunde seksbedrijven van de verschillende typen heeft uw gemeente sinds 1 januari 2017-2020 waarschuwingen uitgedeeld?

q65

	Aantal
Locatiegebonden seksbedrijven (raamsekswerk, seksclubs/privéhuizen, thuissekswerk, erotische massage-salons, straatsekswerk binnen tippelzones)	_____
Niet-locatiegebonden seksbedrijven (escortbureaus en zelfstandige escort, straatsekswerk buiten tippelzones)	_____
Overige seksbedrijven (bijv. webcam, seksbioscopen, sekstheaters en parenclubs)	_____

Bij hoeveel vergunde seksbedrijven van de verschillende typen heeft uw gemeente sinds 1 januari 2017-2020 sancties (boetes, last onder dwangsom, sluiten pand, intrekken vergunning) toegepast?

q66

	Aantal
Locatiegebonden seksbedrijven (raamsekswerk, seksclubs/privéhuizen, thuissekswerk, erotische massage-salons, straatsekswerk binnen tippelzones)	_____
Niet-locatiegebonden seksbedrijven (escortbureaus en zelfstandige escort, straatsekswerk buiten tippelzones)	_____
Overige seksbedrijven (bijv. webcam, seksbioscopen, sekstheaters en parenclubs)	_____

Bij hoeveel onvergunde seksbedrijven van de verschillende typen heeft uw gemeente sinds 1 januari 2017-2020 sancties toegepast? q67

	Aantal
Locatiegebonden seksbedrijven (raamsekswerk, seksclubs/privéhuizen, thuissekswerk, erotische massage-salons, straatsekswerk binnen tippelzones)	_____
Niet-locatiegebonden seksbedrijven (escortbureaus en zelfstandige escort, straatsekswerk buiten tippelzones)	_____
Overige seksbedrijven (bijv. webcam, seksbioscopen, sekstheaters en parenclubs)	_____

Wat voor soort overtredingen waren voor uw gemeente redenen om sancties toe te passen (vergund en/of onvergund)? q68

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Niet van toepassing (de gemeente heeft geen sancties toegepast)
- Geen vereiste vergunning(en) aanwezig
- De exploitant of beheerder van het seksbedrijf voldoet niet aan gedragseisen
- De vestiging of exploitatie van het seksbedrijf is in strijd met de geldende planologische regeling (bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leef- milieuverordening)
- Aanwijzingen dat in het seksbedrijf minderjarigen aanwezig zijn
- Aanwijzingen dat in het seksbedrijf personen zonder geldige verblijfstitel aanwezig zijn
- Onvrijwillig sekswerk
- Openbare-ordeproblematiek
- Voorkomen of beperken van overlast
- Bescherming van het woon- en leefklimaat
- Waarborgen van de veiligheid van persoon en goederen
- Het belang van de verkeersvrijheid en verkeersveiligheid
- Bescherming van gezondheid en/of zedelijkheid
- Arbeidsomstandigheden van de sekswerkers
- Anders, namelijk: _____

Bieden de bestuurlijke mogelijkheden in de praktijk voldoende houvast om sancties op te leggen? q69

- Ja
- Nee

Aan welke aanvullende mogelijkheden (bijv. instrumenten en regelgeving) heeft u als gemeente behoefte ten aanzien van... q70

... het toezicht? _____

... de handhaving? _____

Afsluiting

Heeft u nog aanvullende opmerkingen, dan kunt u die hier kwijt. q71

Dit is het einde van de vragenlijst. We willen u van harte bedanken voor het invullen van de vragenlijst. Het zou zeer gewaardeerd worden wanneer u de link van deze vragenlijst deelt met uw collega's van andere gemeenten.

Mocht u geïnteresseerd zijn in het eindrapport, dan kunt u dat hieronder aangeven. q71

- Ja, ik wil graag het eindrapport ontvangen
- Nee, daar heb ik geen behoefte aan

Via welk e-mail adres kunnen wij het rapport met u delen? q72

Bijlage 2 - Beschrijvende kenmerken respons enquête

In tabel B2.1 beschrijven we het aantal gemeenten per gemeentegroote¹² in verhouding tot de respons op de enquête.

Tabel B2.1. De respons naar gemeentegroote in verhouding met het aantal gemeenten in Nederland

	In Nederland		In respons	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Kleine gemeenten	219	62,2%	93	59,2%
Middelgrote gemeenten	101	28,7%	47	29,9%
Grote gemeenten	32	9,1%	17	10,8%
Totaal	352	100,0%	157	100%

Uit de tabel komt naar voren dat de verdeling van gemeenten naar gemeentegroottes in de respons grotendeels overeenkomt met de verdeling in Nederland.

In de enquête is gevraagd naar welke contactpersonen binnen de gemeente de online vragenlijst hebben ingevuld. De verdeling daarvan is in tabel 1.3 te vinden.

Tabel B2.2 Functies van de respondenten

Functie	Aantal	Percentage
Beleidsmedewerker Openbare orde en veiligheid	96	61,1
Beleidsmedewerker Vergunningen	11	7,0
Beleidsmedewerker Toezicht en Handhaving	3	1,9
Beleidsmedewerker Zorg	2	1,3
Beleidsmedewerker Prostitutiebeleid	1	0,6
Anders	44	28,0
Totaal	157	100

Extra vragen ten aanzien van beleid omtrent sekswerk

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is besloten om drie extra vragen over beleid voor te leggen aan gemeenten die de enquête eerder niet hadden ingevuld. Dit had als doel om extra informatie in te winnen over of en hoe gemeenten hun prostitutiebeleid hebben gemaakt. Bovendien onderzochten wij of de responderende gemeenten afweken qua beleid van de niet-responderende gemeenten. Dit bleek niet het geval. Van tevoren is gekozen om dezelfde verhouding (naar gemeentegroote) binnen Nederland aan te houden. Dat heeft geleid tot antwoorden van 7 grote gemeenten (9%), 22 middelgrote gemeenten (22%) en 46 kleine gemeenten (61%). In totaal zijn dat 75 gemeenten.

¹² Kleine gemeenten zijn gemeenten met minder dan 40.000 inwoners, middelgrote gemeenten zijn gemeenten met inwoners tussen de 40.000 en 100.000 inwoners, grote gemeenten zijn gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Bron: CBS Statline op 1 januari 2021.

Bijlage 3 - Respondenten in casestudies

Amsterdam

Gemeente	Senior beleidsadviseur Prostitutiebeleid
Gemeente	Ketenregisseur
Gemeente	Gemeentelijk toezichthouder
Gemeente	Juridisch medewerker
Gemeente	Senior juridisch medewerker
Politie	Teamleider Centrum-Burgwallen

Assen

Gemeente	Beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid
Gemeente	Gemeentelijke handhaver
Gemeente	Gemeentelijke handhaver
Leger des Heils	Hulpverlener
Politie	Teamleider (AVIM Noord Nederland – TMM)

Den Haag

Gemeente	Adviseur Openbare Orde & Veiligheid
Gemeente	Adviseur Openbare Orde & Veiligheid
HEIT	Coördinator HEIT
Gemeente	Beleidsadviseur Zorg
Gemeente*	Haagse Pandbrigade
Politie*	Medewerker AVIM

*vragen voorgelegd via e-mail

Deventer

Gemeente	Beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid
Gemeente	Beleidsadviseur WMO
Gemeente	Beleidsadviseur Werk en Inkomen
Politie	Teamleider (Prostitutie Controle Team)
Politie	Senior Tactische Opsporing (Prostitutie Controle Team)

Ede

Gemeente	Verbindingsofficier straf en zorg
Gemeente	Coördinator Interventieteam (veiligheid/zorg)
Gemeente	BOA Mensenhandel
Politie	Teamleider (Prostitutie Controle Team)

Loon op Zand

Gemeente	Adviseur Openbare Orde & Veiligheid
Gemeente	Aandachtsfunctionaris mensenhandel
Politie	Rechercheur mensenhandel (AVIM West-Brabant)
Politie	Operationeel expert (Loon op Zand)
GGD	Deskundige infectiepreventie

Bijlage 4 - Casusbeschrijvingen

Casusgemeente: Amsterdam

In deze casus interviewden we een senior beleidsadviseur prostitutiebeleid, een ketenregisseur mensenhandel, een juridisch medewerker, een gemeentelijk toezichthouder en de teamleider van het prostitutieteam van de politie Centrum-Burgwallen.

Inwoners op 1-1-2021: 873.338
Provincie: Noord-Holland
Coalitie 2018-2022: GL, D66, PvdA en SP

Omvang en aard van de seksbranche

De afgelopen jaren heeft er een kleine krimp van de vergunde branche plaatsgevonden. Dit werd met name veroorzaakt doordat de gemeente stuurde op de sluiting van raambedrijven. De afgelopen jaren is het aantal vergunde bedrijven gedaald. Tijdens de coronacrisis zijn er enkele bedrijven gestopt. Er is op dit moment geen ruimte voor extra sekswerkbedrijven; er geldt een bevroeringsbeleid via bestemmingsplannen voor vestiging van nieuwe seksbedrijven.

De gemeente onderzoekt mogelijkheden om op een nieuwe locatie een erotisch centrum met plek voor ongeveer honderd sekswerkers te ontwikkelen. In dit centrum komen (mogelijk) verschillende vormen van vergund sekswerk en horecagelegenheden. Vooralsnog is voorzien dat sekswerkers in het erotisch centrum ook klanten kunnen ontvangen die zij via internet werven, iets dat binnen de huidige beleidskaders voor sekswerkers in de vergunde branche niet mogelijk is. Onderzoek van de gemeente heeft tot een voorlopige lijst van negen gebieden geleid, waaraan komende jaren verder wordt gewerkt. De huidige, beleidsmatige stand van zaken hiervan is dat in juli van dit jaar de marktconsultatie is gesloten en in het najaar van 2021 met de gemeenteraad wordt besproken. Het openen van een nieuw erotisch centrum zal (waarschijnlijk) gepaard gaan met sluiting van ramenbedrijven in het Wallengebied.

Ook in de gemeente Amsterdam is er sprake van onvergund, illegaal sekswerk. De geïnterviewden noemen bedrijfsmatig thuissekswerk, zelfstandige escorts die naar de klant toe gaan, sekswerk op locaties die door sekswerkers/facilitators gehuurd zijn in hotels en allerlei panden, sekswerk in massagesalons en straatsekswerk als voorbeelden. De geïnterviewden zeggen dat de onvergunde, illegale seksbranche niet goed in beeld is en het daardoor lastig is om een inschatting te geven van de omvang ervan. Wel hebben geïnterviewden de indruk dat de omvang van de onvergunde branche stijgt, ook als er rekening wordt gehouden met de tijdelijke sluiting van vergunde bedrijven naar aanleiding van de coronamaatregelen. Daarnaast stellen enkele geïnterviewden dat het zicht op de onvergunde branche de laatste jaren beter wordt. Subbranches die echter nog steeds lastig in kaart te brengen zijn, zijn de illegale escortbranche, sekswerk in hotels en zelfstandige escorts en thuissekswerk. Uit onze internetanalyse komen gedurende de hele meetperiode 5.294 actieve internetadvertenties naar voren. Dit is slechts een deel van de onvergunde, illegale seksbranche.

Beleid

Vrijwel alle legale vormen van sekswerk zijn in Amsterdam vergunningsplichtig. Er zijn twee vormen van sekswerk die legaal en niet-vergunningsplichtig zijn. De eerste daarvan is zelfstandig escort waarbij de sekswerker klanten bezoekt op de locatie van de klant (in diens woning, kantoor of door de klant gehuurde hotelkamer). Er mag daarbij geen sprake zijn van facilitering door derden omdat er dan sprake zou zijn van een (vergunningsplichtig) escortbureau. De tweede, niet-vergunningsplichtige vorm van sekswerk is niet-bedrijfsmatig sekswerk vanuit huis. Hier kan het bijvoorbeeld gaan om sekswerkers die op onregelmatige basis slechts een beperkt aantal klanten ontvangen. Tegelijkertijd zijn de criteria waarmee wordt bepaald wat bedrijfsmatig en wat niet-bedrijfsmatig sekswerk is zo geformuleerd dat er slechts zelden sprake is van niet-bedrijfsmatig sekswerk. Als, bijvoorbeeld, een sekswerker adverteert of als er sprake is van merkbare aanloop van klanten wordt de situatie gezien als bedrijfsmatig sekswerk.¹³ Vormen van (per definitie) illegaal sekswerk zijn straatsekswerk, sekswerk in massagesalons, sekswerk

¹³ Zie voor een uitgebreidere omschrijving <https://www.amsterdam.nl/zorg-ondersteuning/prostitutie/illegale-prostitutie/#h48b21071-ed18-473e-84b1-831436044dd4>.

waarbij sekswerkers in hotels klanten ontvangen en bedrijfsmatig sekswerk zonder vergunning. Momenteel wordt onderzocht of er mogelijkheden zouden zijn om voor een klein groepje 'echte' zelfstandige thuiswerkers het werken mogelijk te maken.

De geïnterviewden beschrijven enkele belangrijke kenmerken van het Amsterdamse prostitutiebeleid. Ten eerste gaat het om weten wie de sekswerkers zijn, zodat zorg kan worden aangeboden en misstanden kunnen worden voorkomen. Een tweede kenmerk is dat de gemeente graag zicht wil houden op de vergunde en onvergunde branches. Ook hier is het doel om zorg aan te kunnen bieden en misstanden te voorkomen. Een derde kenmerk is dat de gemeente sekswerkers wil stimuleren om van de onvergunde naar de vergunde branche over te stappen. Naast deze drie kenmerken vertelt de gemeente Amsterdam dat het bij het formuleren van prostitutiebeleid onder meer balanceren is tussen twee aspecten. Hoe kun je enerzijds "grip houden op de branche om misstanden te voorkomen, en anderzijds zelfstandige sekswerkers de ruimte geven om hun beroep uit te oefenen.?" Niet zelden gaan maatregelen ten behoeve van het ene aspect ten koste van het andere. Een groot probleem is het ontbreken van een grondslag gegevensverwerking sekswerkers; dat maakt aanpassingen van het beleid grotendeels onmogelijk.

Het tegengaan van stigmatisering en het versterken van de positie van sekswerkers ziet de gemeente als onderdeel van haar taken. Zo voert de gemeente gesprekken met banken om te kijken of er bij die banken casemanagers aangesteld kunnen worden die gesprekken met sekswerkers kunnen voeren als ze merken dat sekswerkers tegen drempels aanlopen. Daarnaast heeft een veldwerker van de gemeente onderzoek gedaan naar de barrières die sekswerkers ervaren. Hier kwam uit naar voren dat sommige sekswerkers bijvoorbeeld ervaren dat ze geen hypotheek kunnen krijgen. Maar ook dat sekswerkers zelf nog stappen kunnen zetten als het gaat om het op orde brengen van de eigen administratie en belastingverplichtingen. Tot slot subsidieert de gemeente organisaties die zorg dragen voor voorlichting en regelmatige klankbordgroepen. Daarnaast spreekt de gemeente via allerlei routes met sekswerkers, en heeft de gemeente recent een adviesgroep samengesteld waar sekswerkers input kunnen geven op beleid.

Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving van de vergunde en onvergunde seksbranche worden in de gemeente grotendeels uitgevoerd door Team Prostitutie. Daarbij is er onderscheid te maken tussen twee vormen van controle. De eerste vorm wordt integrale controle genoemd. Dit zijn periodieke controles waarbij gemeentelijke toezichthouders de naleving van de bedrijfsvoeringsgerelateerde vergunningsvoorwaarden van vergunde bedrijven controleren¹⁴ of teams van de politie en de gemeente op eigen initiatief de onvergunde branche controleren. De gemeente voert hierbij de regie. De tweede vorm zijn de *ad-hoccontroles* van gemeentelijke toezichthouders naar aanleiding van meldingen van mogelijke misstanden. Bij controles naar aanleiding van meldingen in de onvergunde branche of signalen naar aanleiding van internetveldwerk gaat de politie soms mee. Daarnaast gaan ook regelmatig zorgpartners (zoals P&G292 en het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel) mee bij controles. Bij controles van massagesalons gaat er vaak ook een tolk mee. In het verleden gingen bij controles in massagesalons af en toe mensen van het Nederlands Forensisch Instituut mee om samples en monsters te nemen. Naast de integrale controles in massagesalons vindt er ook anoniem toezicht plaats, waarbij een toezichthouder zich voor doet als klant. De gemeente Amsterdam heeft zeven toezichthouders in dienst.

Meldingen van mogelijke misstanden in de onvergunde branche kunnen afkomstig zijn van veel verschillende 'bronnen'. Geïnterviewden noemen omwonenden, Meld Misdaad Anoniem en andere gemeentelijke afdelingen als belangrijkste bronnen. Nadat de gemeente het afgelopen jaar twee hotels sloot omdat er illegaal sekswerk voorkwam, neemt de gemeente een toename in de meldingsbereidheid onder hotels waar. Meldingen worden na binnenkomst door een van de vijf juridische medewerkers verrijkt met informatie, bijvoorbeeld van de Dienst Wonen, om een betere inschatting te kunnen maken van de partijen die bij de opvolgende controle(s) betrokken moeten worden.

¹⁴ Hygiëne-gerelateerde vergunningsvoorwaarden worden door de GGD gecontroleerd.

Een geïnterviewde stelt dat ongeveer één op de tien controles van de onvergunde branche signalen van mensenhandel oplevert. Deze signalen worden direct met de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie gedeeld. De gemeente heeft tegelijkertijd ook zelf mogelijkheden om (bestuurlijke) maatregelen te treffen. Een geïnterviewde noemt twee mogelijkheden. De eerste maatregel is gericht op particulieren en betreft een last onder dwangsom. Een pandeigenaar, bewoner of facilitator krijgt dan, bijvoorbeeld, een last onder dwangsom van 25.000 euro of hoger opgelegd. Dit bedrag kan worden verbeurd als er nogmaals sekswerk plaatsvindt. De persoon aan wie de last onder dwangsom is gericht krijgt twee weken de tijd om een zienswijze in te dienen. Als de gemeente dan nog steeds constateert dat een last onder dwangsom gepast is, dan komt er een besluit. De tweede bestuurlijke maatregel is een last onder bestuursdwang. Een last onder bestuursdwang kan zowel gericht zijn op particulieren als op bedrijven. Een eigenaar van een hotel krijgt dan bijvoorbeeld een tijdelijke sluiting en moet in die tussentijd met een plan komen. Bij maatregelen gericht tegen seksbedrijven worden seksbedrijven altijd uitgenodigd voor een mondelinge toelichting. Daarnaast geldt dat de gemeente veel gesprekken met seksbedrijven voert om vergunningsvoorwaarden toe te lichten en te verduidelijken.

Periodieke controles (in de vergunde prostitutie) leveren vaak ook signalen op waar toezichthouders naar eigen zeggen 'net niets' mee kunnen. Er gaat bijvoorbeeld iets stuk in de werkruimte en de huurder moet daar zelf (een te hoog bedrag) voor betalen. Of huurders moeten bijvoorbeeld de werkruimte doorbetalen als ze ziek zijn.

Veel geïnterviewden stellen dat de mogelijkheden om maatregelen te treffen tegen illegaal werkende sekswerkers zeer beperkt zijn. Dit komt volgens hen door de huidige privacyrichtlijnen naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State¹⁵ waarin wordt gesteld dat gemeenten en hun toezichthouders niet mogen noteren dat iemand sekswerker is. Dat brengt met zich mee dat er geen bestuurlijke maatregelen gericht aan individuele sekswerkers genomen kunnen worden. In de ogen van de gemeente zorgt dit ervoor dat sekswerkers van locatie wisselen nadat er bestuurlijke maatregelen gericht aan pandeigenaren of andere facilitators zijn getroffen. Daarnaast is het aanbieden van zorg hierdoor ingewikkelder. Het aanpakken van facilitators wordt ernstig belemmerd. Dit probleem speelt volgens de gemeente ook in de vergunde branche. Exploitanten moeten bijvoorbeeld intakegesprekken voeren. De gemeente kan echter geen intakeverslagen aan personen koppelen omdat de gemeente geen namen van de sekswerkers mag weten. Met de G4 en VNG wordt er ook gelobbyd om snel tot een grondslag voor gegevensverwerking te komen, desnoods buiten de Wrs.

De meeste geïnterviewden zijn tevreden met de mate waarin de gemeente en ketenpartners samenwerken. De gemeente krijgt steeds meer verzoeken van de politie om controles of meldingen samen op te pakken. Als knelpunt in handhaving en toezicht stellen zij dat de periode tussen meldingen en opvolging soms lang kan zijn. Een pandeigenaar wordt soms dus pas enige tijd na constatering van illegaal sekswerk op de hoogte gesteld van de waarneming. Snellere opvolging of snellere controle na meldingen zou de resultaten van handhaving en toezicht volgens de geïnterviewden kunnen vergroten. Daarnaast stellen geïnterviewden dat de regionale samenwerking beter kan. Als er in Amsterdam een overtreding plaatsvindt, komt het soms voor dat sekswerkers net over de grens in Amstelveen verder gaan. Als er echt zorgwekkende gevallen worden waargenomen, wordt dat bij de politie gemeld. Zij hebben meer mogelijkheden om regionaal samen te werken.

¹⁵ Zie <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@123728/201907726-1-a3/>

Casusgemeente: Assen

In deze casus zal nader ingegaan worden op de situatie ten aanzien van sekswerk in de gemeente Assen. Achtereenvolgens worden *de aard en de omvang, het beleid en de organisatie en de resultaten van toezicht en handhaving* besproken. Assen ligt in de provincie Drenthe en valt onder de politie-eenheid Noord Nederland.

Inwoners: 68.922
Provincie: Drenthe
Coalitie: CDA, CU, Gemeentebelangen, GL en VVD

Omvang en aard

In de gemeente Assen zijn geen vergunde seksbedrijven. Er wordt door de geïnterviewden verteld dat er wel een onvergunde seksbranche aanwezig is. Dit gaat voornamelijk om thuissekswerk en 'rondreizende sekswerkers', ook wel *carouselprostitutie* genoemd. Vaak zijn dit Zuid-Amerikaanse sekswerkers die geen binding met de stad hebben. Ook sekswerk vanuit Airbnb's komt steeds vaker voor. Het is lastig inschatten hoeveel sekswerkers zich begeven in dit onvergunde circuit in Assen. Sekswerkers werven hun klanten tegenwoordig vooral door advertenties op internet en in appgroepen. Deze digitale advertenties hebben een groot verloop. Per dag varieert het aantal sekswerkers dat diensten aanbiedt in Assen tussen de 4 en de 15. Over een periode van een 15 maanden in 2020 en 2021 ziet men 280 unieke advertenties in Assen.

Dit advertentieaanbod heeft een verschuiving doorgemaakt. Waar in 2019 voornamelijk Nederlandse vrouwen adverteerden, nam het aandeel Zuid-Amerikaanse sekswerkers in de afgelopen anderhalf jaar flink toe (dat is in heel Drenthe het geval). Afgezet tegen het landelijke beeld ziet Assen dat het percentage sekswerkers afkomstig uit Nederland ongeveer op het landelijk gemiddelde ligt (19%). Het percentage Zuid-Amerikaanse sekswerkers (37%) ligt dan weer ruim boven het landelijk gemiddelde (23%).

Beleid

In 2018 speelde een casus in Assen waarbij een illegaal bordeel was gevonden op een industrieterrein. Destijds bleek dat de gemeente Assen wel een juridisch kader voor de handhaving had beschreven in de APV, maar het uitgeschreven beleid was verouderd en onvolledig. Daarnaast liet de landelijke wetgeving op zich wachten. De gemeente Assen vond dit niet meer verantwoord. Naar aanleiding hiervan heeft Assen in 2019 nieuw prostitutiebeleid geschreven, vertelt een geïnterviewde. In de nota lezen we dat de seksbranche een sector is waarin kwetsbare mensen werken in een beroep dat risico's met zich meebrengt. Het beleid reguleert dit sekswerk, en daarnaast is het beleid gekoppeld aan de aanpak van mensenhandel en hulpverlening.

Assen kent een vergunningsbeleid. In de gemeente Assen is plek voor twee vergunde seksbedrijven. De gemeente Assen voert hiermee een maximumbeleid. Momenteel zijn er geen vergunningen verleend. Het uitoefenen van een seksbedrijf is verboden, tenzij deze vergunning is verleend. Raamsekswerk en straatsekswerk zijn per definitie verboden in Assen vanwege de grote inbreuk op de openbare orde en veiligheid, vertelt een geïnterviewde. Een eventueel verleende vergunning is vier jaar geldig. Eén van de vergunningsvoorwaarden voor een exploitant is het schrijven van een bedrijfsplan. Hierin staat o.a. beschreven welke maatregelen worden getroffen op het gebied van hygiëne, de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de sekswerker. Er moeten ook leges betaald worden. Daarnaast voert de gemeente bij alle aanvragen een Bibob toets uit. Ten slotte is in het nieuwe beleid de minimumleeftijd van sekswerkers verhoogd van 18 naar 21 jaar.

Assen neemt een bijzondere positie in als het gaat om beleid m.b.t. thuissekswerk en de zelfstandige escort. Sinds jaren voert men een maatschappelijk debat of dit type sekswerk vergund moet worden. In Assen is ervoor gekozen dit type sekswerk niet vergunningsplichtig te maken onder de volgende voor-

waarden: de sekswerker is vanuit het thuisadres werkzaam, hij of zij werkt daarbij niet met andere sekswerkers samen, en daarnaast moeten de activiteiten geen zakelijke uitstraling hebben.¹⁶ Wel is het zo dat vanuit bestemmingsplannen dit type werk soms niet kan worden toegestaan, maar zolang van die belemmering geen sprake is, dan is thuissekswerk een aan huis gebonden beroep in Assen.

De beleidsadviseur in Assen vertelt dat zij zichzelf de vraag stelde: *“Zijn er andere manieren om de thuissekswerkers in zicht te krijgen, zonder dat we ze echt een vergunning moeten geven?”* Men heeft toen gekozen voor een zogenaamd erkenningsgesprek: een contactmoment van de gemeente met de sekswerker. Op deze manier denkt de gemeente zicht te krijgen op dit deel van de branche, zonder een ingrijpend instrument als een vergunning te moeten gebruiken. Het doel is om in contact te komen met de thuiswerker en in contact te blijven. De insteek is niet repressief, maar gaat over hulpverlening en zorg, veiligheid en de leefbaarheid in de buurt.¹⁷ *“Ik hoop dat we met dit instrument kunnen bijdragen aan de sociale positie van de sekswerker, en tegelijkertijd (toe)zicht kunnen houden. We geven informatie over onze beleidsregels, maar ook over het soa-sprekuur bij de GGD, over schuldenproblematiek en de mogelijkheid gebruik te maken van een uitstapprogramma”*, vertelt een geïnterviewde. Het gesprek is vrijwillig, en de gemeente zal thuissekswerkers niet sanctioneren als de thuissekswerker zich niet laat erkennen. Wel zal de thuissekswerker dan meer aandacht van de zorg krijgen. Bij een eventuele erkenning worden persoonsgegevens gekoppeld aan een nummer, die alleen voor de sekswerker en de handhavers te herleiden is. Dit gebeurt alleen met toestemming van de sekswerker zelf.

De erkenningsgesprekken en zicht op het onvergunde thuissekswerk

De insteek van Assen om met de erkenningsgesprekken te starten was om thuissekswerkers legaal te kunnen laten werken, en tegelijkertijd op een minder dwingende manier zicht op hen te houden. Hoe is dit gegaan de afgelopen jaren? De beleidsadviseur vertelt dat hier de komende tijd op geëvalueerd zal worden, maar zegt in het gesprek hier al het volgende over:

“Het blijkt dat we nul erkenningsgesprekken hebben gehad. Er is drie keer een aanvraag gedaan. Dat hield in dat een persoon belde, dan legde ik uit wat het inhield, en vervolgens bleef het daarbij. Nu is het wel een ingewikkeld jaar geweest met de COVID-19-epidemie, maar tot nog toe is het geen succes geweest. Het blijkt toch moeilijk om in contact te komen met de sekswerkers. De reden daarvoor zullen we moeten gaan evalueren, maar ik denk dat een deel komt door de veranderende branche. Er zijn meer rondreizende sekswerkers (carrouselprostitutie). Juist die groep heeft weinig binding met de stad, en wil helemaal niet in contact komen. Daarnaast denk ik dat sommige sekswerkers niet altijd openstaan voor hulpverlening of gesprekken. Die denken ‘oh nee, daar gaan we weer’.”

Handhaving en toezicht

Momenteel zijn er in Assen geen vergunde seksbedrijven, daar hoeft dus ook geen toezicht op gehouden te worden. Wat betreft de onvergunde branche is de gemeente Assen nog zoekende. Officieel zijn toezicht en handhaving op de seksbranche een taak die bij de gemeente is belegd, maar, zo vertelt een geïnterviewde, *“we zijn met de politie aan het zoeken naar een juiste rolverdeling, we merken dat we elkaar nodig hebben”*. Ze gaat verder: *“Inmiddels houden twee gemeentelijke toezichthouders zich bezig met de bestuurlijke handhaving in de onvergunde branche. Maar wat doen zij bijvoorbeeld als ze een vrouw aantreffen die uitgebuit lijkt te worden, zonder verblijfsvergunning? Daarnaast zijn handhavers onbewapend, dus om veiligheidsredenen is het prettig om de sterke arm in de vorm van politie mee te nemen.”* Tot slot speelt ook de hulpverlening een rol in toezichthouden, zij het officieel. Hieronder zal gedetailleerder beschreven worden hoe deze samenwerking eruitziet.

Het team mensenhandel binnen de AVIM Noord Nederland concentreert zich op misstanden en mensenhandel. Veel misstanden en mensenhandel vinden plaats in de seksbranche. Een geïnterviewde vertelt dat in 2020 is besloten om de gemeenten toezicht te laten houden op zowel de vergunde als de onvergunde seksbranche. Het effect daarvan is volgens hem *“dat veel gemeenten met het handen in het haar zaten, omdat ze niet goed wisten hoe ze met dit toezicht moesten omgaan”*. Om dat beter te

¹⁶ “Bijvoorbeeld als er zodanig met dat adres wordt geadverteerd dat er een publiekstreckende werking vanuit gaat, of er verlichting of reclame-uitingen aan het pand zichtbaar zijn” (Prostitutienota, p. 5).

¹⁷ Inmiddels heeft de gemeente dit beleid ten aanzien van thuissekswerkers en zelfstandige escorts overgenomen.

stroomlijnen zoeken de AVIM en in dit geval de gemeente Assen elkaar nu waar mogelijk op. Er is bereidheid aan beide kanten om daarin samen te werken. Concreet houdt dat in dat de AVIM middels een webcrawler actief zoekt naar signalen van misstanden en mensenhandel in seksadvertenties.¹⁸ Indien er sprake is van dit soort signalen dan zal de AVIM een klantafpraak proberen te maken met de sekswerker om zo een controle te doen. Waar mogelijk sluit dan een toezichthouder van Assen aan. Dit is echter lastig om te arrangeren volgens een geïnterviewde. Want, zegt hij, *“je weet van tevoren niet precies waar je uitkomt. Er kan geadvertiseerd worden voor Assen, maar soms kom je in een andere gemeente terecht bij de daadwerkelijke afspraak.”* De gemeentelijke toezichthouder bevestigt dit beeld. Tot nog toe is de gemeentelijke handhaver tweemaal aangesloten bij de AVIM voor een controle in de onvergunde branche (eenmaal in 2018 en eenmaal in 2019). Door de COVID-19-epidemie heeft hij vervolgens geen controles meer gedaan. Hij voegt toe: *“We merken overigens nu dat de politie (AVIM, red.) het weer meer naar zich toetrekt. Er waren controles in Assen waarvan wij pas later hoorden. Dat is jammer, want wij zijn steeds beter geëquipeerd om deze taak op ons te nemen.”* Ten slotte zegt de gemeentelijke handhaver dat er *“volgende week weer een overleg plaatsvindt, waarin we kijken hoe we weer gezamenlijk kunnen optrekken, want de wil is er van beide partijen om samen te werken.”*

Bij een controle gaat men in gesprek met de sekswerker om zo te bepalen of er sprake is van mensenhandel. Is dit het geval, dan start de AVIM direct een strafrechtelijk onderzoek op. Indien de sekswerker zegt het te doen vanuit schulden, of vanuit een verslaving, dan zal de AVIM de sekswerker proberen te koppelen met Prostitutie Maatschappelijk Werk (Time2connect). Blijkt er sprake van ‘slechts een overtreding van de APV’, dan neemt de gemeente het vanuit haar bestuurlijke taak over. De AVIM vermeldt dat zij *geen* bestuurlijke rapportages meer opmaken. *“Wij verstrekken de gemeente informatie zodat zij zelf rapportages kunnen maken. Wij maken een politiemutatie op in het eigen systeem, daar krijgen zij de uitgeklede versie van.”* Indien er ook een gemeentelijke toezichthouder aanwezig is, zal deze in gesprek gaan met de sekswerker om het beleid uit te leggen (hierin worden ook de erkenningsgesprekken genoemd). Daarnaast maakt de gemeentelijke toezichthouder wél een bestuurlijke rapportage op. Deze wordt gedeeld met de gemeente, zodat de gemeente eventuele bestuurlijke maatregelen kan treffen.

De twee gemeentelijke toezichthouders zijn beide ‘ondermijnings-BOA’s’. Het toezichthouden op de onvergunde seksbranche maakt daarin deel uit van hun werk. Ze hebben een tweedaagse opleiding genoten ‘bestuurlijk toezicht op de prostitutiesector¹⁹’. Daarnaast heeft één van de twee toezichthouders twee nachten meegelopen met het prostitutieteam in Nottingham. Een geïnterviewde vertelt dat dit team uit politie en hulpverlening bestaat. Het contact tussen sekswerkers en handhavers is volgens haar laagdrempelig en gebaseerd op vertrouwen. Dit beleid heeft mede als inspiratie gediend voor het Assens beleid, waar ze handhaving en hulpverlening proberen samen te brengen.

Er is ook een rol voor de hulpverlening met betrekking tot het toezichthouden. Naast de AVIM nemen ook zij (maandelijks) advertenties door (de gemeentelijke handhavers doen dit momenteel dus (nog) niet). Wanneer zij constateren dat ‘er iets niet klopt’, dan nemen zij contact op met de politie of gemeentelijke handhaving. Een geïnterviewde stelt echter dat in de praktijk de meeste controles voortkomen uit signalen van bijvoorbeeld inwoners of de politie.

Tot slot is een belangrijke rol belegd bij de gemeentelijke beleidsadviseur die een spil is in het verzamelen van de juiste informatie. Zij is een informatieknooppunt, en kan bijvoorbeeld ook naar verdachte advertenties zoeken. Zij vraagt aan gemeentelijke handhavers om bijvoorbeeld buurtonderzoek te doen, of om eens ‘te gaan kijken in de avonduren bij een bepaald adres’. Daarnaast bepaalt zij dan ook of de hulpverlening bijvoorbeeld langs kan komen. De bedoeling is dat dit in de toekomst meer bij de gemeentelijke handhavers komt te liggen.

Een eventuele handhavingstaak is dus belegd bij de gemeente Assen. De gemeente heeft in een handhavingsarrangement duidelijk opgesteld welke bestuurlijke maatregelen worden genomen bij welk type overtreding. Daarbij wordt wel vermeld dat er mogelijkheid is tot maatwerk indien de situatie daar om vraagt.

¹⁸ De AVIM kijkt o.a. naar onrealistische beschikbaarheid (24/7), de foto, de tekst en leeftijd.

¹⁹ <https://toezichtopprostitutie.nl/>

Overtreding	Bestuurlijke maatregel
Exploiteren zonder vergunning	Sluiting voor onbepaalde tijd
Handelen in strijd met de verleende vergunning	1 ^e keer: waarschuwing 2 ^e keer: last onder dwangsom van €500,- per keer met een maximum van €1000,- 3 ^e keer: sluiting voor 1 maand 4 ^e keer: sluiting voor 3 maanden 5 ^e keer: intrekken exploitatievergunning
Aanwezigheid illegale sekswerkers	Intrekken exploitatievergunning
Aanwezigheid minderjarige sekswerkers	Intrekken exploitatievergunning
Schijnbeheer	Intrekken exploitatievergunning

Bestuurlijke rapportages (en andere signalen)

De gemeente Assen gaf aan dat er in 2019 twee bestuurlijke rapportages waren opgemaakt. Hiervan was één een gezamenlijk bezoek van politie en handhaving. Dit bleek niet om thuissekswerk te gaan, maar wel om een kwetsbare doelgroep. Er is vanuit de gemeente een hulpverleningstraject opgezet voor de bewoners van deze woning. Het andere geval bleek wel sekswerk in een woning te zijn. Aan de bewoner is hulpverlening aangeboden. Er heeft een gezamenlijk gesprek plaatsgevonden tussen bewoner, gemeente, hulpverlening, bewindvoerder en woningcorporatie. Als bestuurlijke maatregel is een waarschuwingsbrief vanuit de burgemeester uitgegaan.

Daarnaast zijn er vijf mutaties/bestuurlijke rapportages in 2020 opgemaakt. Hieruit zijn vier bestuurlijke waarschuwingen vanuit de burgemeester voortgekomen. De gemeente Assen deelde met ons zo'n mutatie van de politie uit 2020. Hierin lezen we dat er drie Venezolaanse sekswerkers in het pand aanwezig waren nadat er een zogenaamde seksafpraak door de politie was gemaakt. Er werd cocaïne aangetroffen. Ter vaststelling van de identiteit en ter vaststelling van rechtmatigheid van verblijf zijn de betrokkenen staande gehouden en overgebracht naar het cellencomplex te Assen. Daarop is de AVIM in kennis gesteld. Er zijn gesprekken over mensenhandel gehouden, maar voornamelijk is niet gebleken dat hier sprake van was.

Ook deelde de gemeente drie waarschuwingsbrieven met ons. We lezen dat de gemeente maatwerk levert door in één geval af te wijken van beleid. In één van de woningen zit een woonbestemming, en mede daarom mag er geen sekswerk in plaatsvinden. Op papier moet de gemeente een bestuurlijke handhavingsmaatregel nemen, maar omdat de geconstateerde overtreding inmiddels is gestaakt, doet de gemeente het af met een waarschuwing.

Casusgemeente: Den Haag

In deze casus zal nader ingegaan worden op de situatie ten aanzien van sekswerk in de gemeente Den Haag. Achtereenvolgens worden de *aard en de omvang, het beleid en de organisatie en de resultaten van toezicht en handhaving* besproken. Den Haag ligt in de provincie Zuid-Holland en valt onder de politie-eenheid Haaglanden.

Inwoners: 549.163
Provincie: Zuid Holland
Coalitie: VVD, GL, D66, CDA en PvdA

Omvang en aard

Ten tijde van het onderzoek zijn er 65 vergunde seksbedrijven in Den Haag. In Den Haag zijn alle toegestane vormen van sekswerk²⁰ vergunningsplichtig. De afgelopen jaren is de vergunde seksbranche in Den Haag kleiner geworden. Een geïnterviewde vraagt zich af of COVID-19 effect gaat hebben op een eventuele verdere afname van vergunde seksbedrijven. De huidige verdeling in type seksbedrijven binnen Den Haag is als volgt:

- 41 vergunningen in raamsekswerk (dat zijn ongeveer 330 ramen);
- 17 vergunningen voor erotische massagesalons, privéhuizen/clubs en sm-studio's (waarvan 4 ook een escortvergunning hebben);
- 4 vergunningen voor seksshops/seksbioscopen;
- 2 vergunningen voor gaybar/gaysauna (mannenclub);
- 1 escortvergunning.

Zowel geïnterviewden binnen de gemeente als binnen het Haags Economisch Interventie Team (HEIT) vinden het lastig om in te schatten hoe groot de onvergunde seksbranche binnen Den Haag is. Alle geïnterviewden zeggen dat er binnen de gemeente sprake is van illegaal thuissekswerk, maar ook van bijvoorbeeld *car dates*. Veel van dit type sekswerk wordt aangeboden via internet. In de prostitutienota lezen we dat er dagelijks tientallen advertenties online verschijnen. Daarnaast zijn er illegale erotische massagesalons. De geïnterviewden ervaren sekswerk in de gemeente als een lastig te doorgronden fenomeen. Het feit dat de gemeente geen gegevens van sekswerkers mag verwerken, de korte tijd dat advertenties online staan en de indruk dat veel sekswerkers die hun diensten in Den Haag aanbieden ook buiten de gemeente werken, komen het zicht op de branche niet ten goede.

De groep sekswerkers die in Den Haag werkt is divers en de samenstelling kan snel veranderen. Een groot deel van de sekswerkers komt uit Nederland, Latijns-Amerika en Oost-Europa. Daarnaast ziet men in de online advertenties dat in meer dan de helft van de gevallen Nederlands of Engels gesproken wordt.

Beleid

In 2000 werd het bordeelverbod uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt. De gemeente Den Haag heeft er sindsdien prioriteit aan gegeven de seksbranche beter beheersbaar en transparanter te maken. Er kwam meer regulering en extra toezicht en handhaving. Er werd beleid ontwikkeld dat gericht was op de gezondheid en verbetering van de positie van sekswerkers. Door voortdurende overlast werden in 2006 de ramen in de Poeldijksestraat gesloten. Ook de tippelzone in de Waldorpstraat werd in dat jaar opgeheven. Redenen daarvoor waren de mensonwaardige omstandigheden en de bijkomende criminaliteit: er was een hoge concentratie van illegalen. De meest zichtbare huidige vorm van sekswerk is in Den Haag raamsekswerk. De ramen zijn gevestigd in de Doubletstraat en de Geleenstraat/Hunsestraat. Tot slot ziet men in Den Haag dat veel van het huidige sekswerk (voornamelijk thuissekswerk en escort) wordt aangeboden via het internet.

²⁰ In de prostitutienota wordt gesproken over de volgende vergunde of legale vormen van sekswerk binnen Den Haag: raamsekswerk, seksclubs, privéhuizen, escortbedrijven, erotische massagesalons, seksbioscopen/seksshops, peepshows, sauna's (met pornofilms) en webcamseks.

Op 1 januari 2017 heeft de gemeente Den Haag hoofdstuk 3 van de APV²¹ gewijzigd. Hierbij is zo veel mogelijk de model-APV van de VNG gevolgd. Hierin is bijvoorbeeld de minimumleeftijd naar 21 jaar verhoogd. Daarnaast moeten exploitanten van seksbedrijven sinds die wijziging een *bedrijfsplan* hebben dat is goedgekeurd door de gemeente. Hierin wordt vermeld *hoe* er gezorgd wordt voor de veiligheid, gezondheid, hygiëne en het zelfbeschikkingsrecht van sekswerkers. In 2020 is het prostitutiebeleid uitgeschreven in de Prostitutenota Den Haag 2020-2022. Pijlers binnen dit Haagse prostitutiebeleid zijn het veilig en gezond laten werken van sekswerkers, het verbeteren van de sociale positie van sekswerkers en het reguleren, handhaven en toezicht houden op de branche om misstanden, zoals mensenhandel, aan te pakken. Ten slotte is naast het bovenstaande een Actieprogramma mensenhandel opgesteld, voor de integrale aanpak van mensenhandel in Den Haag. Een geïnterviewde die aan de nota heeft mee-geschreven zegt dat er bewust voor gekozen is om prostitutiebeleid en het programma mensenhandel apart te beschrijven: *“Dit was de periode hiervoor niet zo, maar sekswerk is geen mensenhandel, dus het is fijn om die petten te kunnen wisselen.”*

De gemeente Den Haag voert momenteel voor de vergunde seksbranche een *maximumbeleid*. De gemeente heeft het aantal exploitatievergunningen voor seksbedrijven gemaximaliseerd tot 85. Tot begin 2019 zijn hiervan dus 65 vergunningen uitgegeven. De beleidsadviseur openbare orde en veiligheid vertelt ons dat de vergunningseisen over het algemeen hetzelfde zijn voor elk type seksbedrijf. De gemeente Den Haag stelt wel dat bijvoorbeeld de verplichting dat de beheerder aanwezig moet zijn tijdens openingstijden bij escorts geen vereiste is. Bereikbaar zijn is daar voldoende. Een geïnterviewde vertelt dat de vergunningen één jaar geldig zijn. Exploitanten moeten elk jaar leges betalen om de vergunning te verlengen. Volgens de beleidsadviseur is dat ten tijde van de COVID-19 epidemie best zwaar geweest voor de exploitanten, omdat de seksbedrijven gedurende de epidemie hun deuren tot twee keer toe enkele maanden hebben moeten sluiten. Eenmaal in de vier jaar is er een Bibob-toets.

In Den Haag zijn er geen vormen van legaal, niet-vergunningsplichtig sekswerk. Bedrijfsmatig thuissekswerk is op grond van de APV niet toegestaan. Niet-bedrijfsmatig thuissekswerk is weliswaar volgens de APV toegestaan, maar de bestemmingsplannen in de gemeente verzetten zich tegen deze vorm van sekswerk. De gemeente ziet dat uit de illegale sector meer signalen komen van misstanden. Derhalve wordt er toezicht op gehouden (door het HEIT).

Daarnaast is er binnen Den Haag een grote focus op de gezondheid en maatschappelijke, juridische en arbeidspositie van de sekswerker. Organisaties die hierin een belangrijke rol spelen zijn de GGD, SHOP, Spot 46 en Stichting De Haven. Een geïnterviewde zegt dat sekswerk werk is, en dat ze de positie van de sekswerker willen verbeteren: *“Dat kan gaan over het verminderen van het stigma, als ook voor het zorgen voor goede mogelijkheden binnen het ene of andere werk en bijvoorbeeld hulp met uitstappen.”* Organisaties als SHOP, Spot 46 en Stichting De Haven houden zich bezig met dit Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW). In het Haags Prostitutieplatform komen naast de CGS (onderdeel van GGD), SHOP, Spot 46 en Stichting De Haven ook de gemeente, het HEIT en een zelfstandige sekswerker samen. Dit is een vergadering die vier tot vijf keer per jaar plaatsvindt waarin knelpunten en ervaringen van alle leden besproken worden. Iedereen draagt hier bij aan de agendapunten, en op deze manier voeden sekswerkers ook zelf de beleidsontwikkeling binnen Den Haag.

Motie “creëer mogelijkheden voor veilig sekswerk thuis”²²

In een motie van eind 2020 is aan het college in Den Haag gevraagd om *‘te onderzoeken of sekswerk vanuit huis voor Haagse sekswerkers mogelijk gemaakt kan worden en de raad voor de zomer van 2021 hierover te informeren’*. Het college heeft hier onderzoek naar gedaan en komt tot de conclusie dat *‘enige vorm van thuissekswerk op dit moment onwenselijk en niet mogelijk is’*. Dit omdat bestemmingsplannen dan gewijzigd moeten worden, en daar kleven risico’s aan als overlast rondom woningen en een mogelijk onveilig gevoel voor omwonenden. Het is volgens hen de vraag of deze risico’s te ondervangen zijn. Daarnaast *‘wordt het toezicht en de handhaving op de seksbranche momenteel ernstig beperkt door de strenge privacyregelgeving’*. Juist in de minder zichtbare sectoren, zoals thuissekswerk, is er een hoger risico op seksuele uitbuiting. Hier kan geen goed zicht op komen door de strenge privacyregelgeving.

²¹ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR11313/42>

²² <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10400843/1/RIS307042%20Afdoening%20motie%20Creer%20mogelijkheden%20voor%20veilig%20sekswerk%20thuis>

Handhaving en toezicht

In de gemeente Den Haag is een speciaal team opgezet dat toezicht houdt op zowel de vergunde als de onvergunde seksbranche: het Team Prostitutie van het Haags Economisch Interventie Team (HEIT). Het HEIT pakt mensenhandel en andere misstanden in de seksbranche aan. Het HEIT valt onder de burgemeester en is een bestuurlijk team bestaande uit toezichthouders van zowel de politie als de gemeente. Men is samen gehuisvest in het stadhuis van Den Haag, en is inzetbaar in 27 gemeenten in de politie eenheid Den Haag. Een geïnterviewde zegt dat op den duur het doel is om gemeentelijke toezichthouders de regie te geven over de vergunde branche, en de politie over de onvergunde branche. In de huidige praktijk is het echter zo dat er veel situaties zijn waarin ze nog gezamenlijk optrekken. Daarnaast is er de AVIM Den Haag die signalen van mensenhandel opspoorde. Het HEIT en de AVIM werken bij controles in de onvergunde branche soms samen. In de vergunde branche doet het HEIT de controles, en zij zorgen voor een warme overdracht van signalen van mensenhandel naar de AVIM. Bij voldoende feiten en omstandigheden komt de AVIM tot een verdenking van mensenhandel en zetten zij het onderzoek voort. De medewerkers van de politie bij het HEIT zijn bevoegd om zowel in de vergunde als niet-vergunde branche te opereren. De hoofdtaak van de gemeentelijk toezichthouders is toezicht houden op de vergunningen die in de seksbranche zijn verleend. Wanneer een gemeentelijk toezichthouder zorgelijke/strafrechtelijke signalen opvangt, dan schakelen zij de politiemedewerkers van het HEIT in om de zaak verder op te pakken.

Vergunde seksbranche

De toezichthouders zijn dagelijks te vinden in de vergunde seksstraten (raamsekswerk). Een geïnterviewde vertelt *“dat ze veel zichtbaar zijn met logo en tekst en dat ze in gesprek gaan met sekswerkers en exploitanten om zo een respectvolle band op te bouwen”*. Doordat zowel de politie als gemeente is vertegenwoordigd, kan de politie – op het moment dat een sekswerker aangeeft weg te willen – direct intakegesprekken doen waarbij signalen van mensenhandel naar voren zouden komen. Het zijn namelijk gecertificeerde rechercheurs mensenhandel. De AVIM wordt in zo’n geval ook gebeld, en zal ter plaatse komen. De gemeentelijke toezichthouder trekt zich dan terug uit het proces. *“Een voordeel daarvan is dat de sekswerker niet opnieuw het verhaal op een politiebureau hoeft te doen”*, vertelt een geïnterviewde van het HEIT.

Daarnaast voert het HEIT bestuurlijke controles uit. Ze controleren vergunningen en kijken of aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan, ook het controleren van het bedrijfsplan kan bij de toezicht houdende taak een onderdeel zijn. Dit gebeurt minimaal zes keer per jaar voor ieder vergund seksbedrijf. Dit gebeurt onaangekondigd, de vergunningen worden gecontroleerd en er wordt met de sekswerker gesproken, dit is onder andere een middel om te controleren of aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan. Op het moment dat er een overtreding wordt geconstateerd (bijv. het niet naleven van de vergunningsvoorwaarden uit de APV) dan maakt het HEIT een bestuurlijke rapportage op die ze sturen naar de juridische beleidsadviseurs van de gemeente. Vervolgens bekijkt de gemeente aan de hand van een handhavingsarrangement en de APV welke bestuurlijke maatregel zij opleggen. Zo noemt een geïnterviewde als voorbeeld dat *“wanneer een exploitant van een seksbedrijf met onveilige seks adverteert, dan volgt bij een eerste overtreding een waarschuwing”*. Naast het HEIT houdt de GGD jaarlijks (onaangekondigd) toezicht op de hygiëne-eisen binnen de vergunde seksbedrijven. Als niet voldaan is aan de hygiënevoorwaarden kan dit als extra eis op de vergunning worden gezet. Een geïnterviewde vertelt: *“Indien tijdens een controle blijkt dat de hygiëne echt niet in orde is, kan ook een bestuurlijke maatregel worden opgelegd. Uit het ‘handhavingsarrangement voor seksbedrijven en escortbedrijven’ volgt dat wanneer bij de eerste en tweede constatering een exploitant van een seksbedrijf handelt in strijd met de gezondheidsvoorschriften, een waarschuwing volgt. Bij de derde constatering volgt sluiting van het seksbedrijf voor in beginsel zes maanden.”*

Een geïnterviewde gaat specifiek in op de praktijk ten tijde van COVID-19: *“We hebben alsnog veel controles gedaan, en veel gepraat met de sekswerkers. We vroegen ‘houd je het vol, en heb je TOZO gehad?’ Dat deel van het werk ligt ook binnen het HEIT.”* Binnen het HEIT is bovendien één persoon die een brugfunctie vervult richting de eerder genoemde zorgpartijen. Deze persoon kan sekswerkers indien nodig ook koppelen aan bijvoorbeeld uitstapprogramma’s. Een dergelijke brugfunctie bestaat ook aan de politiekant richting opsporing wat betreft strafrechtelijke zaken. Bij eventuele signalen van misstanden heeft deze persoon korte lijntjes met de AVIM.

Gegevensverwerking van sekswerkers

Door een besluit van de Autoriteit Persoonsgegevens (2017) deelt men in de gemeente Den Haag geen gegevens meer van sekswerkers. Een gevolg hiervan is dat de gemeente Den Haag geen intakegesprekken meer voert met sekswerkers die in de vergunde sector willen werken, en dat men geen gegevens van sekswerkers in bestuurlijke rapportages mag verwerken. Een geïnterviewde vertelt hoe daarmee het houden van toezicht op de branche een stuk lastiger is geworden:

“We werken momenteel met één hand op de rug gebonden. Je tast vaak in het duister, want we mogen niets bijhouden. We kunnen geen logboeken van sekswerkers aanleggen. Soms doen we 600 controles in een jaar, maar we hebben geen enkele naam van een sekswerker. Ik kan niet veel vertellen over leeftijden, of over wie het zijn. Het is frustrerend, want soms kom je een sekswerker drie keer tegen in één week (in Scheveningen, in Voorburg en daarna in Delft), maar ik kan er niets mee. Wat men niet voorzien heeft, is dat een groot deel van het toezicht en de handhaving hierdoor wegvalt.”

Of deze misstanden veel voorkomen in de vergunde sector binnen Den Haag vindt een geïnterviewde lastig te zeggen. *“Het komt zeker voor, maar we hebben er tegenwoordig minder zicht op”*. De geïnterviewde doelt op het feit dat Den Haag eerst intakegesprekken hield met sekswerkers die kwamen te werken in de seksbranche. Wanneer er signalen waren van misstanden, dan gaf het HEIT een negatief werkadvies aan de exploitant. Daarnaast werkte dit model preventief, want, zo zegt een geïnterviewde, *“er werden niet snel 21 jarige kwetsbare vrouwen neergezet, want die kwamen niet door het gesprek heen.”* De reden dat Den Haag deze gesprekken niet meer voert, is het gevolg van een besluit van de Autoriteit Persoonsgegevens (2017) – bekrachtigd door de Raad van State – waarin is bepaald dat de persoonsgegevens van sekswerkers zogenaemde bijzondere persoonsgegevens zijn. De gegevens van sekswerkers mogen hierdoor niet meer verwerkt worden door de gemeente, omdat een formele wettelijke grondslag om de gegevens te verwerken ontbreekt. Hierdoor kunnen de intakegesprekken niet meer plaatsvinden in Den Haag.

Verschillend beleid

Een geïnterviewde van het HEIT vertelt dat de gemeenten waarin zij toezichthouder zijn alle verschillend beleid hebben. In sommige gemeenten mag een sekswerker 18 jaar zijn, in andere gemeenten mag dit pas vanaf het 21^e levensjaar. Het kost toezichthouders nu enorm veel tijd om alles te lezen over de vergunningsvoorwaarden per gemeente. *“Soms staan er bepaalde zaken in die wij helemaal niet mogen vragen”*, aldus een geïnterviewde. Daar wordt aan toegevoegd: *“Den Haag heeft een duidelijk beleid, en tevens een handavingsarrangement. Dan is het ook voor de burger duidelijk wat hij of zij kan verwachten. De andere 26 gemeenten hebben dat niet duidelijk beschreven, sommigen hebben amper prostitutiebeleid. Om handhaving en toezicht te verbeteren, is eenduidigheid daarin gewenst.”*

Onvergonde seksbranche

Het houden van toezicht op de onvergonde branche is ook belegd bij het HEIT. Ze werken hierbij nauw samen met AVIM Den Haag. Het gaat veelal over thuissekswerk, maar bijvoorbeeld ook over *car dates*, hotelsekswerk of massagesalons. Met name illegaal thuissekswerken is een groeiend probleem in Den Haag, lezen we in de prostitutienota. Het HEIT houdt daar toezicht op door op basis van online advertenties naar potentiële misstanden te zoeken.²³ Een geïnterviewde vertelt dat er een pilot is geweest om dit met een webcrawler te doen, maar dat hier inmiddels *geen* gebruik meer van wordt gemaakt. *“De webcrawler kostte veel geld, en het leverde voor het bedrag dat wij betaalden niet de resultaten op die we hadden verwacht”*, vertelt een geïnterviewde. Het HEIT doet dit dus nu handmatig. Op de advertenties staan geen adressen, maar vaak regio's. Men komt vaak in contact door bellen en een afspraak te maken. Aanwijzingen van mogelijke misstanden wegen zwaarder dan een voortdurend toezicht op alle verschillende gemeenten. *“En van die aanwijzingen naar misstanden zijn er genoeg. De meest schrijnende gevallen bezoeken we, het is waar de werkelijkheid ons brengt. Dat betekent dat we vooral in de (middel)grote steden controles doen”*, vertelt een geïnterviewde.

Een geïnterviewde vertelt dat er vervolgens per locatie wordt ingeschat wat de gevaarsetting is. De gecertificeerde mensenhandel rechercheurs en politiemedewerkers van het HEIT hebben het voortouw bij de controles in de onvergonde seksbranche. Zij kunnen zich laten vergezellen door een toezichthouder

²³ Voorbeelden van indicatoren zijn: advertentie waarin onveilige seks wordt aangeboden of sekswerkers die 24/7 beschikbaar zijn.

van de gemeente die o.b.v. de Woningwet kan rapporteren, bijvoorbeeld wanneer er een illegaal bordeel gevestigd zit in een woning. Eenmaal binnen wil het HEIT vooral in gesprek gaan met de betreffende sekswerkers. *“Vaak zijn het slachtoffers die slecht of geen Nederlands spreken. We benadrukken dat we ze niet aanhouden of willen straffen, maar dat we wel willen dat de overtreding stopt en dat zij hulp kunnen krijgen als zij slachtoffer van mensenhandel zijn”*. In de huidige situatie mag het HEIT geen gegevens van de sekswerkers delen met de gemeente. Derhalve kijkt men nu vaak naar de locatie. Er wordt dan alsnog een bestuurlijke rapportage opgemaakt, zij het zonder persoonsgegevens. Het is dan aan de gemeente om hier bestuurlijk op te handhaven.

Is een woning volledig ingericht als illegaal bordeel, dan kan de woning op grond van de APV tijdelijk worden gesloten. Daarnaast kan er bestuurlijk worden opgetreden door de *Haagse Pandbrigade*. Zij houden toezicht op de technische staat en het (brand)veilig gebruik van gebouwen, waaronder ook overlast en gevaar. Wanneer de Haagse Pandbrigade een illegaal bordeel aantreft, nemen ze contact op met het HEIT en/of de AVIM. Daarnaast handhaven zij op de voor hen relevante wetgeving, zoals de Wet RO (bestemmingsplan) en/of de Huisvestingswet als het gaat om het onttrekken van woonruimte aan de zelfstandige woningvoorraad. Vanuit de Haagse Pandbrigade kan bijvoorbeeld een last onder dwangsom worden opgelegd, vertelt een geïnterviewde. *“Dat is een soort waarschuwing vanuit bouw en woontoezicht dat er verkeerd gebruikgemaakt wordt van de woning”*. Wanneer er een tweede keer een overtreding wordt geconstateerd aan hetzelfde adres kan men overgaan tot het innen van de boete of eventueel het sluiten van een woning. Het gaat erom dat de rechtmatige situatie wordt hersteld. Als er een duidelijke overtreder is, kan ook een bestuurlijke boete worden opgelegd door de Haags Pandbrigade.

Een geïnterviewde stelt dat ze steeds vaker sekswerkers aantreffen in een afgehuurde Airbnb. *“Het blijkt in de praktijk echter lastig om te achterhalen wie die Airbnb heeft afgehuurd. De sekswerkers die we aantreffen weten ook van niets, en de eigenaar denkt gewoon zijn huis verhuurd te hebben.”* Volgens een geïnterviewde is dat momenteel een lastige vorm om toezicht op te houden.

Tot slot houden ook de zorgorganisaties enig zicht op de seksbranche. Zo lopen SHOP, Stichting De Haven en Spot46 twee keer per week door de vergunde seksstraten. Dit is enerzijds om informatie te delen, en anderzijds om aanwezig te zijn voor vragen van sekswerkers. Daarnaast gebeurt hetzelfde werk online. Ten tijde van COVID-19 hebben bijvoorbeeld veel medewerkers van Spot46 en SHOP sekswerkers geholpen om TOZO aan te vragen, of is er financiële hulp gezocht voor sekswerkers die hun huur niet meer konden betalen. Dit zijn echter activiteiten om de sekswerkers op verschillende leefdomen te ondersteunen. De officiële taak van toezicht en handhaving ligt bij het HEIT. Een geïnterviewde van het HEIT: *“Tijdens controles hebben we flyers mee, of filmpjes in verschillende talen van PMW. We vragen ook of de sekswerkers het goed vinden dat we hun contactgegevens delen met PMW.”* Maar SHOP en Stichting De Haven sluiten *niet* aan bij deze controles.

Bestuurlijke maatregelen

De gemeente Den Haag heeft een overzicht gedeeld van de bestuurlijke maatregelen die zij getroffen hebben tegen (on)vergunde seksbedrijven van 2018 tot en met 2020. In de tabel hieronder is uitgewerkt hoe vaak de gemeente bestuurlijk heeft opgetreden tegen een vergund seksbedrijf, en wat de aard van de maatregel was. In 2020 zijn door COVID-19 duidelijk minder bestuurlijke maatregelen opgelegd. Verder is zichtbaar dat de gemeente het meest gebruikmaakt van waarschuwingen en dat daarnaast in 2019 zesmaal een exploitant dan wel beheerder is geweigerd op de vergunning.

Bestuurlijke maatregel	2018	2019	2020
Waarschuwing	4	6	2
Last onder dwangsom			
Last onder bestuursdwang		1	
Spoedsluiting		1	
Intrekking vergunning	1	1	1
Weigering exploitant/beheerder	2	6	
Totaal aantal maatregelen	7	15	3

In het jaar 2020 zien we dat eenmaal een vergunning is ingetrokken, de reden hiervoor was dat de beheerder tot twee maal toe afwezig was in het seksbedrijf bij een controle. Tweemaal is een waarschuwing uitgedeeld. Eenmaal adverteerde een vergunde inrichting met onveilige seks. In het andere geval werd de verlenging van vergunning niet tijdig aangevraagd. Nadat een waarschuwing werd gegeven, werd dit alsnog nagedaan. De gemeente heeft vervolgens de vergunning verleend.

De tabel hieronder laat zien hoe vaak de gemeente van 2018 tot en met 2020 bestuurlijk heeft opgetreden tegen een *onvergund seksbedrijf* en wat de aard was van de maatregel. Opvallend is dat de gemeente hierin geen gebruik heeft gemaakt van waarschuwingen, maar voornamelijk teruggrijpt op een last onder dwangsom of bestuursdwang.

Bestuurlijke maatregel*	2018	2019	2020
Waarschuwing			
Last onder dwangsom	4		1
Last onder bestuursdwang	1		1
Totaal aantal maatregelen	5	0	2

* De gemeente Den Haag heeft geen geanonimiseerde bestuurlijke rapportages of andere signalen met Regioplan gedeeld.

Casusgemeente: Deventer

In deze casus zal nader ingegaan worden op de situatie ten aanzien van sekswerk in de gemeente Deventer. Achtereenvolgens worden de *aard en de omvang*, *het beleid* en *de organisatie en de resultaten van toezicht en handhaving* besproken. Deventer ligt in de provincie Overijssel en valt onder de politie-eenheid Oost Nederland.

Inwoners: 101.378
Provincie: Overijssel
Coalitie: Gemeentebelang, PvdA, GroenLinks, D66 en CDA

Omvang en aard

De gemeente Deventer kent één straat met raamsekswerk: de Bokkingshang. Hier zijn tien ramen te vinden. Er zijn hiervoor momenteel drie vergunningen verleend. Naast het raamsekswerk op de Bokkingshang zijn er twee erotische massagesalons, één sekswinkel/bioscoop en een escortbedrijf.

Naast de vergunde branche is er in Deventer ook een groep thuissekswerkers. Vanaf het moment dat de activiteiten van een thuiswerkende prostituee een zakelijke uitstraling hebben, bijvoorbeeld als er zodanig met dat adres wordt geadverteerd dat er een publiekstrekkende werking van uitgaat, er verlichting of reclame-uitingen aan het pand zichtbaar zijn of er meerdere prostituees op hetzelfde adres werkzaam zijn, is er sprake van bedrijfsmatige activiteiten en daarmee van een prostitutiebedrijf waarvoor een vergunning noodzakelijk is. Niet-bedrijfsmatig thuissekswerk wordt toegestaan in Deventer. Er is meerdere malen door de politie een inschatting gemaakt van de omvang van internetadvertenties die te linken zijn aan de gemeente Deventer. Een geïnterviewde zegt dat het aantal seksadvertenties in Deventer al enkele jaren redelijk stabiel is, en rond de 50 advertenties per dag hangt. Het Prostitutie Controle Team (PCT) brengt dat in kaart met een webcrawler die verschillende websites²⁴ *scrapet*. Hij voegt toe dat dit vergeleken met andere gemeenten in Oost-Nederland relatief weinig is voor de grootte van Deventer. Enige voorzichtigheid is geboden met deze cijfers, omdat niet is ontdubbeld en omdat het soms niet duidelijk is of het écht aanbod is (in hoeverre is de sekswerker beschikbaar en bereikbaar?).

Beleid

Het prostitutiebeleid is vastgesteld in maart 2000 en vervolgens geëvalueerd in 2007. In 2017 is de APV op onderdelen gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen waren de invoering van een verplicht bedrijfsplan voor seksbedrijven en de leeftijdsverhoging van prostituees naar 21 jaar. Voornemen is in de regio IJsselland, waar Deventer deel van uitmaakt, einde 2021 een regionaal Plan van Aanpak mensenhandel vast te stellen. Eén van de actielijnen van het Plan is het screenen en waar nodig aanscherpen van bestaand beleid en regelgeving, waaronder ook het geldend beleid voor sekswerk. Inzet zal zijn de seksbranche verder te normaliseren en misstanden aan te pakken.

In 2019 is er een *expertmeeting* geweest op verzoek van de gemeenteraad. Daarin werd bijvoorbeeld gekeken naar de veiligheid van sekswerkers in Deventer: hoe wordt het werken in Deventer ervaren? Deventer heeft daarvoor ook een sekswerker, exploitanten en een onderzoeker uitgenodigd. Een geïnterviewde vertelt daarover: *“Wat wij toen hoorden: maak het voor ons sekswerkers niet te moeilijk, laat ons een bedrijfstak zijn zoals iedere andere.”* Dat is iets wat Deventer terug probeert te laten komen in beleid met daarbij de notie dat de seksbranche nog steeds ook een van de kwetsbaarste branches is waar het gaat om arbeidsuitbuiting en mensenhandel.

De gemeente Deventer voert daarom een prostitutiebeleid dat enerzijds gericht is op de gezondheid en de positie van de sekswerker en anderzijds op handhaving van de openbare orde en veiligheid. De eerste pijler wordt gerealiseerd doordat een exploitant altijd toegang moet geven tot seksbedrijf voor medewerkers van de GGD, zodat zij hygiëne en gezondheid kunnen controleren. Daarnaast bestaat er een uitstapprogramma (vanuit netwerkorganisatie LIV in Connection) dat een brede ondersteuning aanbiedt aan sekswerkers. De toegangsteams Deventer hebben een aandachtsfunctionaris voor hulp en ondersteuning aan sekswerkers. Onder de tweede pijler valt het bestrijden van criminaliteit (zoals mensenhandel en mensensmokkel) en het beschermen van woon- en leefklimaat. Daar speelt onder andere het PCT een grote rol in. Een geïnterviewde vertelt dat ze zorg en veiligheid niet los van elkaar zien, maar

²⁴ De twee belangrijkste zijn: www.seksjobs.nl en www.kinky.nl.

deze juist proberen te verbinden. Zo is er vier keer per jaar een zogenaamd *breed prostitutie-overleg* (BPO) vanuit handhaving en zorg. De politie, de Belastingdienst, het RIEC, de GGD, de lokale zorgverleners in het kader van de DUUP en de gemeente Deventer schuiven aan. Hierin wordt lokale casuïstiek besproken. Een geïnterviewde vertelt: *“We lopen hier bijvoorbeeld alle legale seksbedrijven na, zijn er bijzonderheden? Zijn er signalen van illegaal sekswerk? Maken we ons zorgen om sekswerkers? Maar ook fenomenen zoals corona. Hoe gaat het met de dames in coronatijd, en met bedrijven?”*

Het aantal toegestane seksbedrijven is in Deventer gemaximeerd (maximumbeleid). In totaal zijn er veertien vergunningen te verlenen, daarvan zijn er momenteel zeven bezet. Het aantal bestaande seksbedrijven is dus lager dan het toegestane aantal. Voor alle vergunde vormen (in Deventer maakt men onderscheid tussen (1) seksbioscopen, seksautomatenhallen en sekstheaters, (2) raamsekswerk en (3) overige seksbedrijven (zoals seksclubs, privéhuizen, erotische massagesalons e.d.)) geldt dit maximumbeleid. De seksbedrijven dienen iedere twee jaar een nieuwe exploitatievergunning aan te vragen. Als uitgangspunt voor het vergunningstelsel in de APV heeft Deventer de model-APV van de VNG gebruikt. Recentelijk is als vergunningseis toegevoegd dat exploitanten een bedrijfsplan moeten kunnen overleggen. Op straatsekswerk is een verbod opgenomen in de APV, omdat het een zeer nadelige invloed heeft op het woon- en leefklimaat, op de openbare orde en het vaak tot overlast leidt. Tot slot worden de escortbedrijven in Deventer buiten beschouwing van het maximumstelsel gelaten.²⁵ Desalniettemin is in de APV wel een vergunningplicht opgenomen om zicht te krijgen op deze weinig transparante tak van sekswerk en om ongewenste verschuivingseffecten tegen te gaan.

Tot slot benoemt een geïnterviewde dat Deventer waarschijnlijk met échte beleidswijzigingen zal wachten tot het Plan van Aanpak mensenhandel is vastgesteld (het kader hieronder laat zien dat Deventer daar stappen op zet). Wel zijn er volgens de geïnterviewde veel stappen gezet op het operationele deel. Ze doelt dan met name op het samenvoegen van de zorg- en veiligheidspartijen in het BPO.

Plan van Aanpak Mensenhandel IJsselregio

Een geïnterviewde vertelt dat in de regio IJsselland een *plan van aanpak Mensenhandel* (2022-2026) in voorbereiding is. In dit plan wordt ook een voorstel gedaan tot het herijken van prostitutiebeleid en regelgeving. Het is momenteel nog een concept, en vertrouwelijk, maar het laat zien dat Deventer bezig is om het prostitutiebeleid aan te scherpen.

Handhaving en toezicht

In de gemeente Deventer speelt het Prostitutie Controle Team (PCT) een grote rol in het toezichthouden op zowel de vergunde als de onvergunde branche. Dit is een speciaal opgeleid prostitutieteam binnen de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van Oost-Nederland dat zich concentreert op het opsporen van misstanden en mensenhandel. Een geïnterviewde merkt daarbij direct op dat het PCT ook bestuurlijke controles doet, maar dat men in de praktijk momenteel voornamelijk bezig is met het *opsporen* van misstanden. Er werken tien mensen voor het PCT van Oost-Nederland. Al deze tien leden zijn gecertificeerd mensenhandelrechercheur. Ook de Belastingdienst (aanwezig bij het BPO), het RIEC (zij beoordelen nieuwe vergunningsaanvragen en -verleningen) en de GGD spelen een rol in het houden van toezicht op deze branche.

Vergunde branche

Toezicht op de vergunde branche wordt gedaan door het PCT, waarbij gedurende controles van vergunde seksbedrijven vaak een wijkagent met een taakaccent prostitutie vanuit Deventer aansluit. Ze bekijken onder andere de vergunningseisen, maar het gaat breder dan dat. Men houdt een vinger aan de pols en vraagt hoe het gaat met de ondernemer. Een geïnterviewde binnen het PCT vertelt: *“In het verleden zijn afspraken gemaakt dat we zesmaal per jaar een vergund seksbedrijf zouden controleren. Dat doen we nu niet meer, tenzij er reden toe is. We houden nu controles specifiek gericht op misstanden en mensenhandel. We houden ons daarmee meer bezig met de kerntaak van opsporing.”* Hij voegt daar aan toe dat ze nu gedifferentieerd langs de seksbedrijven gaan. Dat betekent dat als ergens een grotere kans op misstanden is, het PCT daar vaker gaat controleren. Het PCT richt zich altijd op het vaststellen van eventuele minderjarigheid, illegaliteit en/of dwang.

²⁵ Escortbedrijven hebben nauwelijks of geen weerslag op de openbare orde of het woon- en leefklimaat omdat een perceelsgebonden karakter ontbreekt.

Het PCT houdt deze controles in alle gemeenten die vallen onder de politie-eenheid Oost-Nederland. In totaal zijn er in deze gemeenten 62 vergunde seksbedrijven (dit waren er in 2014 nog 82 volgens een geïnterviewde). Hiervan zijn er dus zeven in Deventer. Een geïnterviewde stelt dat binnen de vergunde seksbedrijven van Deventer eigenlijk geen problemen spelen. Ze voegt daaraan toe: *“Waar het een legale branche is, laat het daar zo zijn zoals in iedere branche. De focus moet liggen op misstanden en mensenhandel, niet op het toezichthouden op een legale branche.”* Deventer weet dat het toezichthouden op de vergunde seksbranche in veel gemeenten is overgedragen aan de gemeente (BOA's). Dat is in Deventer (en de gehele regio IJsselland) dus nog niet het geval. Tot slot speelt de GGD een belangrijke rol. Zij bezoeken minimaal twee keer per jaar alle vergunde inrichtingen en controleren de gezondheidsvoorschriften.

Onvergunde branche

Het houden van toezicht op de onvergunde branche in Deventer is ook belegd bij het Prostitutie Controle Team (PCT) van de politie Oost-Nederland. Het PCT controleert zowel proactief als reactief. Proactief betekent dat het PCT websites zoals Kinky.nl en seksjobs.nl met een webcrawler controleert op verdachte advertenties waar ze signalen van mensenhandel of misstanden denken te zien. Deze indicatoren²⁶ zijn leidend in de keuze waar het PCT gaat controleren. In theorie kan dit betekenen dat het PCT bijvoorbeeld een half jaar lang niet of nauwelijks in Deventer komt. Derhalve – zo vertelt een geïnterviewde – *“komen we steeds minder langs bij de 45-jarige vrouw die tweemaal in de week vanuit huis seks aanbiedt”*. Hij voegt daaraan toe: *“Als we thuissekswerk (zonder misstanden) opmerken tijdens een controle, dan zullen we nog steeds een bestuurlijke rapportage opmaken zodat de gemeente kan bepalen of zij handhaaft ja of nee, maar in de praktijk komen we minder vaak uit bij dit soort gevallen.”* Indien er signalen van mensenhandel zijn, dan probeert het team een afspraak te maken met de sekswerker door te bellen. Dit gebeurt in teams van vier personen, waarbij men bewapend is en communicatieapparatuur draagt. Een geïnterviewde vertelt: *“Wanneer we aan de deur zijn, en er wordt bevestigd dat we een afspraak hebben met deze persoon, dan maken we ons bekend als politie/toezichthouder en sluiten de andere drie leden aan. Ter plaatse doen we onderzoek naar minderjarigheid, illegaliteit en dwang. Naar aanleiding van de situatie zetten we ‘een strafrechtelijke of bestuurlijke pet’ op. In het eerste geval is er sprake van verdenking mensenhandel en nemen we telefoons in beslag en proberen we direct verdachten aan te houden. Dit gebeurt overigens niet veel, maar wel steeds vaker. In het tweede geval kom je niet verder dan het sec aanbieden van onvergunde seks, in dat geval maken we een bestuurlijke rapportage op en delen we die met de gemeente.”* Het is overigens zo dat wanneer er sprake is van mensenhandel de bestuurlijke rapportage ook met de gemeente wordt gedeeld, maar soms in een later stadium zodat dit het strafrechtelijk proces niet in de weg kan zitten. De beleidsadviseur zal in dat geval wel altijd direct gebeld worden om op de hoogte gehouden te worden. Daarnaast werkt het PCT reactief. Dit betekent dat het team ook ‘gestuurd kan worden door signalen’. Die signalen komen bijvoorbeeld van sekswerkers zelf, van de gemeente, de GGD, burens, of via Meld Misdaad Anoniem (MMA), de Belastingdienst, zorginstanties zoals het Leger des Heils of Stichting de Kern, of van bijvoorbeeld wijkagenten binnen Deventer.

Een geïnterviewde uit de gemeente ziet wel een knelpunt in de grootte van de regio en het betrekkelijk kleine handhavingsteam van het PCT. Dat is een knelpunt volgens haar, en daar wordt bij vermeld dat het om die reden ook niet altijd lukt om signalen snel uit te lopen. Omdat de nadruk van het PCT meer ligt op het controleren van illegale prostitutie en mensenhandel, is het zo dat de bestuursrechtelijke taak op de vergunde seksbedrijven wellicht wat minder de nadruk krijgt. Indien het PCT bijvoorbeeld een afspraak maakt met een sekswerker, en zij zien illegaal sekswerk, dan maken ze een bestuurlijke rapportage op voor de gemeente. Het is dan aan de gemeente Deventer om daarop te handhaven (of niet). Een geïnterviewde uit de gemeente vertelt dat vaak de wooncorporatie wordt aangeschreven, zij zijn formeel diegene die de overtreding begaat. Vaak wordt ook direct de huurder aangeschreven, maar een eventuele sanctie volgt via de corporatie. Men bewandelt het liefst ‘de koninklijke route’ waarmee begonnen wordt met een waarschuwing als dat volstaat.

²⁶ Een geïnterviewde noemt de volgende indicatoren: leeftijd, het 24/7 aanbieden van seks, ervaring van rechercheur of de telefoon wordt door iemand anders opgenomen.

Bestuurlijke rapportages (en andere signalen)

De gemeente Deventer heeft geen geanonimiseerde bestuurlijke rapportages of andere signalen met RegioPlan kunnen delen. De gemeente heeft wel aangegeven dat er in 2019 drie bestuurlijke rapportages illegaal sekswerk zijn ontvangen. In 2020 was dit er één. Een geïnterviewde vermeldt in een mail dat *“in alle casussen zowel de exploitant als de eigenaar van het pand (in alle gevallen corporaties) een waarschuwingsbrief is gestuurd”*. Na een tweede controle bleken alle zaken opgelost, aangezien er geen sprake meer was van illegaal sekswerk.

Casusgemeente: Ede

In deze casus zal nader ingegaan worden op de situatie ten aanzien van sekswerk in de gemeente Ede. Achtereenvolgens worden *de aard en de omvang, het beleid en de organisatie en de resultaten van toezicht en handhaving* besproken. Ede ligt in de provincie Gelderland en valt onder de politie-eenheid Oost-Nederland.

Inwoners: 118.515
Provincie: Gelderland
Coalitie: VVD, GL, CDA, CU en Gemeentebelangen

Omvang en aard

In de gemeente Ede zijn geen vergunde seksbedrijven. De geïnterviewden geven aan dat er wel een onvergunde seksbranche in Ede is. Men heeft het dan voornamelijk over illegaal thuissekswerk. Het is niet bekend hoeveel thuissekswerkers er precies in Ede actief zijn. Scharlaken Koord heeft aan het begin van 2021 onderzoek gedaan naar de omvang van *online seksadvertenties* door meerdere websites te scrapen. Hier waren dertig tot veertig online advertenties per dag zichtbaar. 71 procent deed aan privé-ontvangst, 23 procent aan escort en 6 procent aan erotische massage. Ten tijde van COVID-19 lag dit aantal overigens lager: tussen de vijftien en twintig online advertenties per dag.

Beleid

De gemeente Ede kent geen uitgeschreven prostitutiebeleid. Er is wel een vestigingsbeleid en een vergunningsstelsel. Dit is opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Hierin staat dat het verboden is om een seksbedrijf te exploiteren zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan. Alle vormen van onvergund thuissekswerk zijn ook illegaal. Het exploiteren van een escortbedrijf is verboden, en ook straatsekswerk is verboden in Ede. Er bestaat tevens een maximumbeleid: in Ede is ruimte voor één vergund seksbedrijf (en alleen binnen Ede-stad). Momenteel is deze vergunning niet verleend, en een geïnterviewde zegt dat de kans ook klein is dat een eventuele vergunningsaanvraag in de toekomst gehonoreerd zal worden. Dit heeft te maken met de strenge voorschriften en eisen waaraan de inrichting moet voldoen. Een geïnterviewde vertelt dat de afgelopen twee jaar *geen* aanvragen zijn binnengekomen om een seksbedrijf te starten.

Formeel gezien is er dus ruimte voor één vergund seksbedrijf, maar in de praktijk blijkt het lastig om je als exploitant daar te vestigen. In de toelichting op de APV valt daarover het volgende te lezen: *‘De bevolking van Ede heeft een sterk religieuze en behoudende achtergrond, vestiging van een groter aantal inrichtingen zou daarom naar verwachting tot een verstoring van de openbare orde leiden. Een totaalverbod op seksbedrijven is naar de huidige stand van de wetgeving niet mogelijk.’*

Handhaving en toezicht²⁷

Het houden van toezicht op de onvergunde branche in Ede is belegd bij het Prostitutie Controle Team (PCT) van de politie Oost-Nederland. Dit is een speciaal opgeleid prostitutieteam binnen de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van Oost-Nederland dat zich concentreert op het opsporen van misstanden en mensenhandel. Een geïnterviewde merkt daarbij direct op dat het PCT ook bestuurlijke controles doet, maar dat men in de praktijk momenteel voornamelijk bezig is met het *opsporen* van misstanden. Er werken tien mensen voor het PCT van Oost-Nederland. Al deze tien leden zijn gecertificeerd mensenhandelrechercheur.

Het PCT controleert zowel proactief als reactief. Proactief betekent dat het PCT websites zoals Kinky.nl en seksjobs.nl met een webcrawler controleert op verdachte advertenties waar ze signalen van mensenhandel of misstanden denken te zien. Deze indicatoren²⁸ zijn leidend in de keuze waar het PCT gaat controleren. In theorie kan dit betekenen dat het PCT bijvoorbeeld een half jaar lang niet of nauwelijks in Ede komt. Derhalve – zo vertelt een geïnterviewde – *“komen we steeds minder langs bij de 45-jarige vrouw die tweemaal in de week vanuit huis seks aanbiedt”*. Hij voegt daar aan toe: *“als we bedrijfsmatig*

²⁷ Een groot deel van dit hoofdstuk heeft overlap met het stuk tekst onder ‘Deventer: Handhaving en Toezicht’, aangezien zowel Ede als Deventer vallen onder de politie-eenheid Oost-Nederland en dus beide met het PCT van doen hebben.

²⁸ Een geïnterviewde noemt de volgende indicatoren: leeftijd, het 24/7 aanbieden van seks, ervaring van rechercheur of de telefoon wordt door iemand anders opgenomen.

thuissekswerk (zonder misstanden) opmerken tijdens een controle, dan zullen we nog steeds een bestuurlijke rapportage opmaken zodat de gemeente kan bepalen of zij handhaaft ja of nee, maar in de praktijk komen we minder vaak uit bij dit soort gevallen.” Indien er signalen van mensenhandel zijn, dan probeert het team een afspraak te maken met de sekswerker door te bellen. Dit gebeurt in teams van vier personen, waarbij men bewapend is en communicatieapparatuur draagt. Een geïnterviewde vertelt: *“Wanneer we aan de deur zijn, en er wordt bevestigd dat we een afspraak hebben met deze persoon, dan maken we ons bekend als politie/toezichthouder en sluiten de andere drie leden aan. Ter plaatse doen we onderzoek naar minderjarigheid, illegaliteit en dwang. Naar aanleiding van de situatie zetten we ‘een strafrechtelijke of bestuurlijke pet’ op. In het eerste geval is er sprake van verdenking mensenhandel en nemen we telefoons in beslag en proberen we direct verdachten aan te houden. Dit gebeurt overigens niet veel, maar wel steeds vaker. In het tweede geval kom je niet verder dan het sec aanbieden van onvergunde seks, in dat geval maken we een bestuurlijke rapportage op en delen we die met de gemeente.”* Het is overigens zo dat wanneer er sprake is van mensenhandel de bestuurlijke rapportage ook met de gemeente wordt gedeeld, maar soms in een later stadium zodat dit het strafrechtelijk proces niet in de weg kan zitten. De beleidsadviseur zal in dat geval wel altijd direct gebeld worden om op de hoogte gehouden te worden. Daarnaast werkt het PCT reactief. Dit betekent dat het team ook ‘gestuurd kan worden door signalen’. Die signalen komen bijvoorbeeld van sekswerkers zelf, van de gemeente, de GGD, burens, of via Meld Misdaad Anoniem (MMA), de Belastingdienst of van bijvoorbeeld wijkagenten binnen Ede.

De wijkagenten in Ede spelen een steeds grotere rol in de bestuurlijke controles in de onvergunde branche, vertelt een geïnterviewde. Vooral de gerichte observatie is belangrijk om feiten te constateren. Zij werken echter veel met signalen, en de gemeente zoekt zelf niet actief naar online advertenties om de onvergunde branche te controleren.²⁹ Daardoor is er momenteel weinig zicht op sekswerkers die werken in de onvergunde branche waar geen zweem van mensenhandel of dwang omheen hangt. Het gevolg is dat niemand aan de onvergunde sekswerkers vertelt dat ze iets doen wat niet mag, en bovendien kan er ook geen eventuele hulp aangeboden worden, vertelt een geïnterviewde.

Een geïnterviewde zegt dat er de wens is vanuit het PCT binnen de AVIM Oost-Nederland om (nog) meer te kunnen concentreren op opsporing. Daarom lopen er momenteel gesprekken in iedere lokale driehoek om een ‘regionaal controleteam’ op te tuigen dat toezicht kan houden op de vergunde branche en de ‘ongedwongen sekswerker in de onvergunde branche’. In Oost-Nederland vindt 95 procent van de seksuele uitbuiting plaats in de onvergunde branche, vertelt een geïnterviewde, en daar moet de focus voor het PCT liggen, vindt hij.

De gemeente Ede probeert al voor te sorteren op deze mogelijke ontwikkeling. Zo vertelt een geïnterviewde dat er eind 2019 een training is gegeven door de gemeente (in samenwerking met *FairWork*) aan toezichthouders (BOA’s, omgevingsdienst en adrescontroleurs) waarin de basis over mensenhandel en sekswerk is besproken. Een geïnterviewde zegt dat sinds die training er in 2020 meer meldingen binnen zijn gekomen bij de gemeente. Ze ziet hierin een direct verband met de vergrote kennis van de branche bij toezichthouders. Daarnaast is er ten tijde van COVID-19 overleg geweest in Ede over de online seksadvertenties. Er is destijds zelf door de gemeente contact gelegd met twee sekswerkers. Hun is verteld dat ze niet mochten doorwerken omdat het een contactberoep is (en omdat het in strijd is met de APV). Bovendien zijn ze verwezen naar hulpinstanties voor eventuele ondersteuning. De gemeente zag vervolgens dat één advertentie was weggehaald. Een geïnterviewde merkt wel op *“dat dit de enige twee advertenties waren die actief zijn benaderd, voor de rest wordt er echt nog op signalen gereageerd”*. De rol van de omgevingsdienst wordt nog eens extra aangestipt door een geïnterviewde. In Ede is dit bevestigd bij de Omgevingsdienst De Vallei (ODDV), die per controle betaald wordt door de gemeente. *“Zij hebben niet voor niets die training gehad. Zij komen bijvoorbeeld langs bedrijven met een bovenwoning. Zij houden zich bezig met vergunningsvoorschriften rondom milieu, bouw en woningtoezicht, maar bijvoorbeeld ook brandveiligheid. Zij zijn nu getraind om ook te kijken naar eventuele signalen van illegaal sekswerk.”* Ede is daarnaast sinds anderhalf jaar bezig een BOA mensenhandel in te werken. Hiervoor is momenteel 0,1 fte³⁰ vrijgemaakt voor deze persoon. De andere 90 procent van de tijd houdt de BOA zich bezig met openbare-ordeproblematiek. De BOA vertelt vooral een signalerende functie te hebben, en deze signalen te delen met gemeente en politie. De BOA zegt wel op de hoogte te zijn van het bestaan van het

²⁹ Voor de West Veluwe Vallei worden nu afspraken gemaakt met Punt26 (onderdeel van Rijnstad in Arnhem), om hen het online veldwerk te laten doen en het leggen van eerste contacten.

³⁰ Deze 0,1 fte is voor inzet van de BOA’s op ondermijning in het algemeen (waar mensenhandel dus onder valt).

PCT, maar vraagt zich hardop af of het PCT ook weet dat zij een toezichhoudende functie heeft. Deze samenwerking is nog pril. De BOA staat vooral in contact met de beleidsadviseur OOV. Er is eenmaal in de twee weken een signalenoverleg tussen de BOA's, de afdeling veiligheid binnen de gemeente, de politie en de Belastingdienst. Hierin wordt besproken wie welk signaal opvolgt. Ten slotte is er de handhavingstaak bij de gemeente. Zij krijgen signalen en bestuurlijke rapportages van bovengenoemde partijen zoals het PCT, de wijkagenten, de BOA's en de omgevingsdienst. In 2017 is een handhavingsarrangement met andere gemeenten gemaakt.³¹ Een geïnterviewde zegt dat bij bestuurlijke rapportages vrijwel altijd een waarschuwing wordt gegeven, daarna wordt er meestal gebruikgemaakt van een last onder dwangsom (LOD). Tevens wordt er verwezen naar hulpverlening.³² Bij constatering van illegaal thuissekswerk zijn de sancties een waarschuwing, een LOD van €1.000,- en bij herhaling verhogingen tot €2.500,- of €5.000,-. Daarnaast zouden woningen voor zes maanden gesloten kunnen worden. Volgens ingewijden blijft het meestal bij een waarschuwing. Er vindt steeds meer bewustwording binnen de gemeente plaats dat er onvergund sekswerk is in Ede. Een geïnterviewde zegt dat hiermee ook duidelijk wordt dat dit gepaard kan gaan met bijvoorbeeld schulden- en zorgproblematiek. Er kan hulp geboden worden op specifieke leefgebieden, maar er is geen Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) in Ede. Daarom is Ede bezig om een steunpunt voor sekswerkers (een uitstapprogramma) op te zetten. Hiervoor is subsidie beschikbaar, en momenteel onderzoekt men of aansluiting bij het steunpunt Next Step (uit Arnhem) mogelijk is.

Casus hotelsekswerk en samenwerking wijkagenten

Een hotel in Ede had bij de politie gemeld dat een vrouw daar sekswerk deed. Dit ging niet via het PCT, want er waren geen signalen mensenhandel. De politie is toen langs geweest en constateerde direct dat er sprake was van onvergund sekswerk, dat gaf de sekswerker zelf ook toe. Vervolgens is daarover gesproken, en heeft de politie beide personen laten gaan. Daar is door de politie een mutatie van gemaakt. Het bleek dat de sekswerker niet in Ede, maar in Kerkrade woonde, waardoor de gemeente niets kon doen. De gemeente heeft overigens wel contact gezocht met Kerkrade om de casus te delen.

De beleidsadviseur bij de gemeente zei overigens per toeval van deze zaak te hebben gehoord. *"Ik hoorde toevallig via een collega dat ergens een sekswerker zat. Toen ben ik actief naar die wijkagent gegaan en heb ik gevraagd 'kun je mij dat signaal geven'. Je merkt soms dat de werkwijze bij vrijwillige illegale prostitutie bij de politie nog niet bij alle medewerkers bekend is. Als gemeente kunnen we natuurlijk wel wat met die signalen. Vaak loopt het goed, want wijkagenten weten ons wel te vinden, maar soms ook niet. Het kan lastig zijn voor wijkagenten om bestuurlijk te denken, het strafrecht zit er vaak wel goed in."*

Bestuurlijke rapportages (en andere signalen)

Ede deelde met ons één geanonimiseerde bestuurlijke rapportages uit 2018, één uit 2019 en één uit 2020. Bij de rapportage uit 2018 werd door de AVIM Oost-Nederland een bestuurlijke controle gehouden op een adres waar mogelijk sprake zou zijn van het exploiteren van een seksbedrijf zonder dat daar een vergunning voor was verleend. Er werd een telefoonspraak gemaakt, en in het pand bleek uit de situatie sprake te zijn van sekswerk. Bij deze casus is destijds een voornemen tot last onder dwangsom opgelegd aan de eigenaar van de woning en de prostituee. Bij de casus uit 2019 is niet geheel duidelijk welke bestuurlijke maatregelen werden getroffen.

Bij de casus uit 2020 bleek ook sprake van onvergund sekswerk, terwijl er een vergunningsplicht was. Er werd een afspraak gemaakt door de AVIM Oost-Nederland waarna er uit de situatie sprake bleek te zijn van sekswerk. Er is een waarschuwing opgesteld, maar bleek de vrouw in kwestie uiteindelijk te zijn verhuisd naar Veenendaal.

³¹ Een geïnterviewde zegt overigens dat in de praktijk iedere gemeente alsnog zijn eigen keuzes hierin maakt. Zij denkt dat zit zo zal blijven zolang er geen nieuwe wet (mogelijk Wrs) komt.

³² In 2022 zal er officieel gestart worden met langere trajecten binnen Punt26. Voor nu is er consultatie en advies mogelijk en zullen zij naar lokale hulpverlening verwijzen (zoals Maatschappelijk werk, Sociaal Team en WMO). Moviera speelt ook een belangrijke rol en zij bieden gesprekken aan waar nodig.

Casusgemeente: Loon op Zand

In deze casus zal nader ingegaan worden op de situatie ten aanzien van sekswerk in de gemeente Loon op Zand. Achtereenvolgens worden *de aard en de omvang, het beleid en de organisatie en de resultaten van toezicht en handhaving* besproken. Loon op Zand ligt in de provincie Noord-Brabant en valt onder de politie-eenheid Zeeland en West-Brabant.

Inwoners: 23.408
Provincie: Noord-Brabant
Coalitie: VVD, Voorloen en Gemeentebelangen

Omvang en aard

De gemeente Loon op Zand heeft één vergund seksbedrijf, een seksclub die hier is gevestigd sinds 2007. Deze is gevestigd in de kern Loon op Zand, in het landelijke gebied van de gemeente. De vergunning wordt per drie jaar verleend, en de eigenaar is verplicht jaarlijks een rapport aan de GGD te leveren. Naast de vergunde branche is er ook een onvergunde branche in Loon op Zand. De geïnterviewden zien vooral thuissekswerk in de gemeente voorkomen. Er wordt aangegeven dat Loon op Zand een liberale gemeente is, en dat thuissekswerk kan in de woning waar men ook is ingeschreven, mits het niet bedrijfsmatig is. Het is een weinig voorkomend fenomeen binnen de gemeente. Een geïnterviewde spreekt over twee tot drie zichtbare seksadvertenties per jaar.

Beleid

In 2020 heeft de gemeente Loon op Zand nieuw beleid gemaakt. Met deze beleidsregel heeft het college duidelijkheid gegeven over het lokale beleid ten aanzien van seksbedrijven. Daarnaast is het hoofdstuk in de APV dat over sekswerk gaat aangepast. De gemeente Loon op Zand voert momenteel voor de vergunde sector een *maximumbeleid*. Het aantal vergunde seksbedrijven is gemaximaliseerd tot één inrichting. Er is een aantal voorwaarden gekoppeld aan een mogelijk nieuwe locatie. Het is volgens de gemeente niet wenselijk dat de inrichting overal gevestigd kan worden. Zo moet de inrichting bijvoorbeeld minimaal 500 meter van een openbare school zitten, en 200 meter van een eetgelegenheid. Een geïnterviewde geeft aan dat dit met name zo bepaald is om overlast te voorkomen, daarbij vult hij aan dat gezien de grootte van de gemeente één seksbedrijf voldoende is. Tot slot is de ondergrens van sekswerk verhoogd naar 21 jaar.

Loon op Zand volgt in het beleid buurgemeente Tilburg. Voor thuissekswerk geldt dat er geen reclame zichtbaar mag zijn op het pand en men mag niet actief online advertenties plaatsen, maar thuissekswerkers moeten ook ingeschreven staan op de plek waar ze werken en bovendien mag de sekswerker het werk niet gaan doen om schulden af te lossen. Deze laatste component aan het beleid heeft de gemeente zelf toegevoegd omdat zij ervan overtuigd is dat snel inkomsten genereren een verkeerde overweging is om met het beroep te starten. Belangrijker vindt men dan om de juiste zorg aan te bieden om schulden weg te nemen. Vervolgens kan opnieuw bekeken worden of sekswerkers dit beroep willen doen, en of het echt een vrije keuze is. Straatsekswerk, raamsekswerk en escort zijn (volgens de APV) wel verboden.

Daarnaast stelt de gemeente dat men de richtlijnen binnen het Interbestuurlijk Programma³³ volgt. Deze zijn vooral gericht op mensenhandel, en Loon op Zand beschouwt de seksbranche als een pijler binnen mensenhandel. Derhalve moet er toezicht op gehouden worden, en eventueel op worden gehandhaafd. Ten slotte geeft een geïnterviewde aan dat men – ook in navolging van de gemeente Tilburg – bezig is de sociale positie van sekswerkers te versterken. In de woorden van een geïnterviewde: *“We proberen het wel te normaliseren, door o.a. in het beleid op te nemen dat thuissekswerk wordt gezien als huisgebonden beroep, mits ze voldoen aan de voorwaarden.”* Tilburg heeft bijvoorbeeld een klankbordgroep bestaande uit sekswerkers opgericht. De verkregen inzichten binnen dat instrument worden gedeeld met de buurgemeenten zoals Loon op Zand.

³³ <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/mensenhandel>.

Handhaving en toezicht

Loon op Zand houdt via het vergunningsstelsel toezicht op de enige seksbedrijf binnen hun gemeente. Daarin ligt jaarlijks een taak voor de GGD die de vergunningen controleert op bijvoorbeeld de hygiënevoorschriften. Een geïnterviewde zegt dat de gemeente aanhaakt bij deze controles ‘om contact te houden met de exploitant’. De gemeentelijk toezichthouder spreekt daarnaast over een samenwerking met de AVIM. Men gaat in burger onaangekondigd langs bij het seksbedrijf om contact te houden met de sekswerkers. Er wordt gekeken of men vrijwillig werkt, en de GGD is er om eventuele zorg aan te bieden. Het laatste jaar (2020) is hier *geen* sprake van geweest omdat de inrichting gesloten was wegens COVID-19.

Daarnaast houdt de politie strafrechtelijk een vinger aan de pols. Er wordt gehandeld door de politie wanneer er sprake is van een overlastmelding of een andersoortige melding. Maar – zegt een geïnterviewde – in principe biedt het vergunningsstelsel voldoende aanleiding om toezicht te houden op het vergund seksbedrijf. In de APV staat vermeld dat de gemeente de vergunning mag intrekken als niet voldaan wordt aan de vereisten, er kan ook gewerkt worden met een last onder dwangsom.

De gemeente Loon op Zand is inmiddels officieel toezichthouder, daar waar de AVIM dit voor 2019 nog was. Dat betekent dat de bestuurlijke controles voor zowel de vergunde als de onvergunde branche bij de gemeente zijn belegd. Er is hierin wel sprake geweest van een formeel overgangsjaar waarin de gemeente gezamenlijk eenmaal met de AVIM een controle heeft gedaan. De AVIM West-Brabant/Zeeland stelt dat zij zich wel bezighouden met de signalen mensenhandel. Een geïnterviewde zegt *“dat de scheidslijn tussen illegale prostitutie en mensenhandel flinterdun kan zijn”* en dat de AVIM daarom wel graag weet wat er gebeurt binnen de gemeente Loon op Zand. Als er sprake is van signalen mensenhandel dan gaat de AVIM West-Brabant/Zeeland (al dan niet met wijkagenten) controleren. Als er daadwerkelijk sprake van mensenhandel lijkt te zijn, dan volgt er een strafrechtelijk proces, maar stelt de AVIM de gemeente ook op de hoogte. Als er alleen sprake is van bijvoorbeeld bedrijfsmatig thuissekswerk, dan stelt de AVIM een bestuurlijke rapportage op voor de gemeente. Hierin staat bijvoorbeeld waar de advertentie is gevonden, om hoeveel personen het gaat en wat de signalen waren van illegale prostitutie en wie de sekswerkers zijn. De gemeente kan daarna eventueel bestuurlijk optreden. Een geïnterviewde binnen de AVIM West-Brabant/Zeeland geeft aan dat er wel zicht verloren is gegaan bij de AVIM omdat ze niet of minder in contact staan met exploitanten. Bovendien verliezen ze een informatiepositie t.o.v. de illegale branche. Met betrekking tot de gemeente Loon op Zand heeft de AVIM in 2020 géén meldingen gehad.

De gemeente voert nu de regie bij de bestuurlijke controles op thuissekswerk. Hiervoor zijn bijzondere taakaccenten ontwikkeld. Er is een aandachtsfunctionaris mensenhandel (tevens integraal toezichthouder) binnen de gemeente die op advertenties op bijvoorbeeld www.hooker.nl en www.kinky.nl zoekt. Dit gebeurt niet periodiek, maar ‘eens in de zoveel tijd’. Deze toezichthouder zegt dat de seksbranche een klein onderdeel van zijn werk is (zo’n 10%). Hij vindt het goed dat er toezicht gehouden wordt op de branche, maar tegelijkertijd is het belangrijk *“dat we de sekswerkers ook kunnen helpen, dat we niet alleen zeggen ‘het mag niet wat u doet, we leggen een dwangsom op’, maar dat we ze ook zorg aanbieden”*. Bij controles bieden de toezichthouders zorg aan bij het wijkteam of het expertteam van Tilburg (dat is Prostitutie Maatschappelijk Werk).

Aan de hand van de referenties die op websites zoals [kinky.nl](http://www.kinky.nl) staan, bepalen zij of het bedrijfsmatig is. Op basis van foto’s, gezichten en woningen proberen ze de verblijfsgegevens van de sekswerkers te achterhalen. Dit is echter een lastige exercitie volgens de geïnterviewden. De reden om de bestuurlijke controles te houden is volgens een geïnterviewde tweeledig. Enerzijds is het om misstanden in de seksbranche en mensenhandel tegen te gaan. Anderzijds wil de gemeente het beleid aan sekswerkers uitleggen: sekswerkers mogen namelijk niet actief advertenties plaatsen (op bijvoorbeeld www.kinky.nl). Volgens geïnterviewden staan er gemiddeld twee tot drie advertenties per jaar online. Dit is betrekkelijk weinig. Tot nog toe heeft de gemeente sinds 2019 tweemaal een bestuurlijke controle uitgevoerd, maar dit was nog voor de invoering van het nieuwe beleid. Dit is eenmaal mét de AVIM en eenmaal zónder de AVIM gebeurd. Destijds is naast de aandachtsfunctionaris ook de beleidsadviseur openbare orde en veiligheid aanwezig geweest bij die controle in een woning. De beleidsadviseur doet naast zijn strategische dus ook deels nog het uitvoerende werk.³⁴ Daarna is er niet meer actief gecontroleerd volgens de geïnterviewden. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat de sekswerkers lastig vindbaar zijn en om-

³⁴ De beleidsadviseur vindt dat er te veel onderwerpen en taakaccenten zijn ‘voor te weinig handen’.

dat de gemeente nog relatief onervaren is met het doen van dergelijke controles. De aandachtsfunctionaris geeft daarnaast aan dat er gedurende de COVID-epidemie niet actief gezocht is, omdat de meeste thuissekswerkers volgens hem niet actief waren.

'Een eerste keer controleren'

In oktober 2019 heeft de gemeente Loon op Zand voor de eerste maal n.a.v. een advertentie op www.kinky.nl zelf een bestuurlijke controle uitgevoerd. De gemeentelijke toezichthouders vonden dat het bezoek redelijk onwennig was, omdat zij er geen ervaring mee hadden. De beleidsadviseur verwoordde het als volgt:

"Het was allemaal nieuw, je stuurt een WhatsApp-bericht om contact met de sekswerker te maken. Daar was de AVIM overigens destijds nog wel bij betrokken, die lieten ons zien hoe je een goede afspraak maakt. Vervolgens kom je aan in een woning en tref je een geschrokken vrouw aan, haar man was ook thuis. Je geeft dan aan dat de betreffende sekswerker adverteert, maar dat dat niet mag. We vragen: waarom heeft u die keuze gemaakt? Maar het is heel lastig voor ons, want waar let je op in zo'n woning? Is er sprake van dwang? Er woonde ook een klein kind wat wellicht lastig verenigbaar is met het uitoefenen van dit beroep in dezelfde woning."

Er is destijds één gesprek geweest, en naast het uitleggen van het beleid heeft de gemeente een bestuurlijke waarschuwing opgelegd (het was toen nog een vergunningsplichtige activiteit). De beleidsadviseur vindt het belangrijk dat het beleid helderder wordt bij de sekswerker. Thuissekswerk is legaal, maar wel onder bepaalde voorwaarden. De gemeente wil daarnaast vooral zorg en ondersteuning bieden, en meer zicht krijgen op de thuissekswerkers. Want, zo zegt een geïnterviewde: *"We weten te weinig nu. Veel thuissekswerkers doen het heimelijk omdat ze denken dat het strafbaar is."*

Gezien de geringe hoeveelheid online advertenties is het voor de gemeente moeilijk om expertise op te bouwen. Er is de mogelijkheid om te schakelen met AVIM om expertise te vragen. Die hebben in het overgangsjaar dus ook kennis gedeeld. Nu is het zo dat de AVIM alleen aanhaakt bij controles als er signalen zijn van bijvoorbeeld dwang of mensenhandel. Daarnaast is er veel contact met wijkagenten, die eventueel aan kunnen haken bij controles. Deze groep kan ook mogelijke signalen van misstanden in de seksbranche ontvangen.

Zo beschrijft de operationeel expert binnen Loon op Zand een casus waarin hij via alarmnummer³⁵ 112 van bezorgde burgers te horen kreeg dat er veel verschillende mannen een vakantiehuisje binnenlopen. De politie binnen Loon op Zand trad in dit geval binnen op Artikel 3 van de politiewet. Maar, zo zegt de operationeel expert: *"Het kan ook zijn dat ik de gemeente bel, en dat zij op pad gaan, of dat we gezamenlijk gaan."* In dit specifieke geval ging de politie met een tolk in gesprek met de mogelijke sekswerkers. Vervolgens werd de gemeente gebeld en vertelden zij wat men had aangetroffen. De gemeente wilde een bestuurlijke rapportage zodat zij eventueel bestuurlijk konden optreden. De politie kon hier echter niet aantonen dat er sprake was van bedrijfsmatig thuissekswerk, en dus is er geen bestuurlijke rapportage opgemaakt.

Een geïnterviewde zegt dat Loon op Zand probeert zicht te houden op de onvergunde branche (om mensenhandel en misstanden tegen te gaan), ook vanwege de betrekkelijk grote groep arbeidsmigranten binnen de gemeente. Veel buurgemeenten doen echter weinig, zo vindt deze geïnterviewde: *"Zij handelen eigenlijk alleen reactief op signalen."* Volgens de geïnterviewde is een gevolg daarvan dat het zicht op deze branche verloren gaat, die er voorheen wel was bij de AVIM. De ontwikkeling die ervoor heeft gezorgd dat gemeenten toezichthouder zijn geworden, vindt deze geïnterviewde onwenselijk.

Bestuurlijke rapportages en maatregelen

In 2019 en 2020 is in de gemeente Loon op Zand tweemaal een bestuurlijke rapportage opgemaakt. Beiden vonden plaats in het jaar 2019. Dit betrof tweemaal een persoon die aan bedrijfsmatig thuissekswerk (er werd geadverteerd) deed. Momenteel is dit verboden volgens de APV van de gemeente Loon op Zand. In het jaar 2019 was er nog geen lokaal beleid geschreven. Destijds is na een gesprek met de sekswerker in beide gevallen een bestuurlijke waarschuwing opgelegd.

³⁵ Een ander veel genoemd kanaal waar signalen binnenkomen, is *Meld Misdaad Anoniem* (MMA).

Bijlage 5 - Internetanalyse

In deze bijlage beschrijven we het verloop van de internetanalyse. We gaan achtereenvolgens in het selecteren en scrapen van bronnen, het vastleggen van kenmerken in variabelen en het ontdebellen.

1. Het selecteren en scrapen van bronnen

Door via de zoekmachine Google zoekopdrachten uit te voeren met de zoektermen “seks advertentie”, “escort advertentie”, “seks marktplaats”, “online escort”, “online seksdate”, “online prostitutie” hebben we allereerst een inventarisatie gemaakt van websites en platforms met de volgende kenmerken:

- sekswerkers kunnen gratis advertenties plaatsen;
- de advertenties zijn openbaar toegankelijk;
- er is op het eerste gezicht geen sprake van verplichte betalingen of lidmaatschappen.

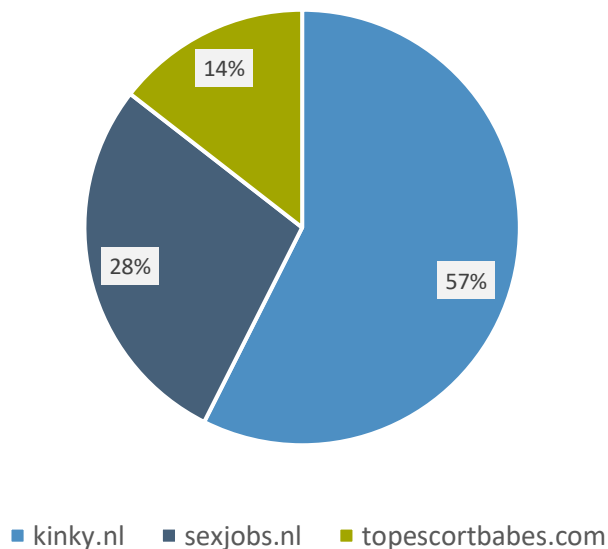
Dit leverde een lijst op met 12 potentiële bronnen. Uiteindelijk is besloten om drie van deze bronnen (kinky.nl, sexjobs.nl en topescortbabes.nl) daadwerkelijk in de methode te includeren. Redenen om een bron niet mee te nemen zijn:

- het aanbod voor Nederland is zeer gering (www.beneluxxx.com, escortnews.eu);
- reageren of adverteren blijkt toch niet gratis te zijn (tippelstraat.nl, boys4u.nl en girls4u.nl);
- er worden ook andere diensten aangeboden, het aandeel sekswerk is zeer beperkt (sex-advertenties.nl en eromarkt.nl);
- er worden geen nieuwe advertenties meer geplaatst (sexguide.nl en redlights.nl)

We denken met kinky.nl, sexjobs.nl en topescortbabes.nl het grootste deel van de openbare, gratis advertenties in beeld te hebben. Ervan uitgaande dat een advertentie het doel heeft om zichtbaar te zijn, is het niet aannemelijk dat we een groot deel missen. Tussen september 2020 en september 2021 hebben we van deze drie websites in totaal 365.140 advertenties verzameld. Hiervoor gebruikten we een in Python ontwikkelde webscraper. Een webscraper maakt gebruik van de broncodes van een webpagina. Seksworkadvertentiewebsites zijn ingedeeld in overzichtspagina's en advertentiepagina's. De overzichtspagina's bevatten een overzicht van alle aanwezige advertenties en de daarbij behorende links naar de advertenties. Elk element dat op een webpagina staat (denk aan knoppen/links/foto's en teksten) heeft een broncode in html. Deze broncode verwijst naar de locatie van een element op een webpagina. Bij het maken van een webscraper wordt de hele broncode van een specifieke website ingeladen en vervolgens wordt door middel van het zoeken naar specifieke elementen uit deze broncode informatie binnengehaald. Hoewel de informatie op de ene advertentiewebsite verschilt met die van een andere sekswerker blijft de broncode hetzelfde. Na elk verzamelmoment wordt de binnengehaalde data toegevoegd aan een bestaand, afgesloten bestand. Advertenties krijgen bij het wegschrijven allemaal een automatisch toegekende, unieke identificatiecode en een datum.

We rapporteren in dit rapport over de advertenties die we tussen augustus 2020 en augustus 2021 binnenhaalden. Dat stelt ons in staat om ook voor advertenties die we aan het begin van de onderzoeksperiode verzamelden vast te stellen of het om nieuwe advertenties gaat en stelt ons in staat om ook voor advertenties die we aan het eind van de onderzoeksperiode verzamelde vast te stellen of ze later niet meer voorkwamen. Hieronder laten we zien hoe deze advertenties zijn verdeeld over de drie bronnen.

Figuur 6.1 – Verdeling alle advertenties (N=365.140)



2. Het vastleggen van kenmerken in variabelen

De informatie uit de binnengehaalde advertenties is door middel van geautomatiseerde tekstanalyse, zonder tussenkomst van onderzoekers, gecategoriseerd. Een deel van de informatie op de website is al door sekswerkers op door de advertentiebeheerder aangewezen velden voorgevuld. Zo staan vaak de leeftijd, werklocatie en type ontvangst op plekken op voorgevulde velden. Door gebruik te maken van de html-code kunnen we deze locaties op de advertentiepagina selecteren en wegschrijven in een aparte kolom. Voor alle eigenschappen die niet direct geselecteerd kunnen worden op basis van de locatie op de webpagina hebben we de hele advertentie tekst binnengehaald. Vervolgens hebben we door middel van tekstmining de relevante eigenschappen geselecteerd uit deze tekst. Dit doen we door te kijken naar terugkerende patronen.

Via tekstmining zijn de volgende variabelen opgeslagen met de daarbij behorende vulling. Het betreft hier percentages van het totale bestand van 365.140 advertenties, voor ontdebbling.

Variabele	Vulling
Meetmoment	100%
Geslacht	100%
Type sekswerk	98%
Afkomst	72%
Leeftijd	96%
Prijs	71%
Gemeente	98%

3. Ontdubbelen

Van september 2020 tot september 2021 zijn er dus meer dan 365.000 advertenties verzameld. De meeste advertenties zijn niet uniek; dezelfde advertentie komt bijvoorbeeld op verschillende meetmomenten voor of dezelfde advertentie wordt ook op een andere website gezet. Om goed zicht te krijgen op ontwikkelingen door de tijd is het nodig om te ontdubbelen. Om trends inzichtelijk te maken ontdubbelen we tussen bronnen. Om kenmerken van sekswerkers in kaart te brengen ontdubbelen we tussen en binnen bronnen. Immers, als we willen laten zien hoe het aantal actieve advertenties zich door de tijd ontwikkelt, is enkel ontdubbling tussen bronnen relevant. Als we een goede beschrijving willen geven van de kenmerken van deze advertenties is ook een ontdubbling binnen bronnen belangrijk; we zijn dan immers geïnteresseerd in unieke sekswerkers. Hieronder gaan we in op beide vormen van ontdubbelen.

Ontdubbelen tussen bronnen: unieke advertenties per meetmoment

Elke week wordt er automatisch, zonder tussenkomst van de onderzoekers, ontdubbeld tussen bronnen. Voor ontdubbeling tussen bronnen wordt ten eerste gebruik gemaakt van het opgegeven telefoonnummer in combinatie met de gemeente. Dit is alleen mogelijk voor ontdubbeling tussen kinky.nl en sexjobs.nl. De telefoonnummers van topescortbabes.nl zijn namelijk afgeschermd. Dit is echter een relatief klein probleem. Topescortbabes.nl omvat namelijk een eigen deel van de internetbranche waar relatief hoge prijzen gelden. De combinatie van telefoonnummer en gemeente blijkt een goede manier te zijn om op wekelijkse basis tussen bronnen te ontdubbelen. Deze combinatie blijkt per week voor 95,9 tot 97,6 procent van alle advertenties (op basis van de combinatie telefoonnummer/gemeente uniek te zijn). De overlap tussen advertenties van www.sexjobs.nl en www.kinky.nl is het grootst. Bij het ontdubbelen tussen sexjobs.nl en kinky.nl worden per week tussen de 9,3 en 14,6 procent van de advertenties van sexjobs.nl ook teruggevonden op kinky.nl. Bij het opbouwen van het ontdubbelde analysebestand zijn steeds de advertenties van www.kinky.nl meegenomen omdat deze bron bevat de meeste informatie bevat. Een steekproef van 100 dubbele advertenties op één meetmoment met dezelfde telefoonnummer/gemeente-combinatie en checkten tussen bronnen op basis van de foto's of het daadwerkelijk om dezelfde sekswerker ging. Daaruit bleek dat in 100% van de gevallen en indicatie van een dubbele advertentie terecht was.

Ontdubbelen binnen én tussen bronnen: unieke sekswerkers

Omdat we ook beschrijvende kenmerken van sekswerkers willen analyseren, is er ook binnen de bronnen ontdubbeld. Bij het ontdubbelen hebben we gebruik gemaakt van een unieke, door ons samengestelde advertentiecode. Deze code bestaat een combinatie van de advertentiecode die op de pagina staat en de naam van de aanbieder. Uit deze ontdubbeling komt naar voren dat voor 92,4 procent van de advertenties geldt dat deze op meerdere momenten voorkomen. Dit leverde een anoniem bestand op met 27.866 (zeer waarschijnlijk) unieke sekswerkers tussen een periode. Het ontdubbelen leverde een anoniem bestand op waar vervolgens beschrijvende analyses op uitgevoerd zijn.

Bij de interpretatie van de resultaten zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen. De wijzen waarop sekswerkers advertentiewebsites gebruiken, kunnen ertoe leiden dat het aantal verzamelde advertenties lager is dan het aantal actieve sekswerkers. Zo blijkt ook uit gesprekken met gemeentelijk toezichthouders in gemeenten tijdens de casestudies dat het voorkomt dat meerdere sekswerkers met dezelfde advertentie en hetzelfde telefoonnummer werken. Ook komt het voor, zo blijkt uit de verkennende gesprekken met sleutelfiguren, dat sekswerkers korter dan een week adverteren. Omdat wij advertenties wekelijks verzamelden, kan het dus zijn dat we advertenties van sekswerkers die korter dan een week adverteren niet door ons verzameld zijn. Er zijn echter ook redenen om aan te nemen dat het aantal advertenties juist hoger is dan het aantal sekswerkers en dat er dus sprake is van een overschatting van het aantal sekswerkers op basis van het aantal advertenties. Zo komt het dat advertenties nog wel online zijn staan maar dat de persoon die de advertentie plaatste niet meer als sekswerker werkt. Ook is onze methode niet altijd in staat om onderscheid te maken tussen individuele sekswerkers en individuele advertenties. De manier waarop wij advertenties ontdubbelen, hangt deels af van de codes die websites zelf aan een advertentie verbinden. Het zou dus kunnen dat een sekswerker een advertentie plaatst, een code krijgt, de advertentie weghaalt en dezelfde advertentie met een nieuwe code plaatst. Dit leidt tot een overschatting van het aantal sekswerkers op basis van advertenties.

4. Analyse

Met Python hebben we vervolgens beschrijvende analyses uitgevoerd. Tabellen uit deze analyse zijn vervolgens geëxporteerd naar Excel. Daarin hebben we de figuren en tabellen gemaakt die in het rapport zijn opgenomen.

Bijlage 6 - Bronnenlijst

- Bleeker, Y., Heuts, L., Timmermans, M., & Homburg, G. (2014). *Sekswerkers aan het woord: De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014*. Amsterdam: Regioplan.
- Bleeker, Y., Born, M. & Timmermans, M. (2019). *Seksuele uitbuiting in Amsterdam, een onderzoek naar aard en patronen*. Amsterdam: Regioplan
- Daalder, A. (2014). *Prostitutie in Nederland anno 2014*. Den Haag: WODC
- Flight, S., Hulshof, P., Soomeren, P. van & Soorsma, P. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod. Gemeentelijk beleid*. Amsterdam: DSP-groep.
- Nijkamp, R., Sijstra, M., Snippe, J., & Bieleman, B. (2014). *Verboden rood in beeld: Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.
- 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.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl