

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 350

Vragen van het lid **Van Nispen** (SP) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *de verdringing van legaal sekswerk door illegaal sekswerk* (ingezonden 5 juli 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van der Burg** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 17 oktober 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 3609.

#### Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Prostitutie terug naar de achterkamer»? Wat is daarop uw reactie?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Ja. In het artikel<sup>2</sup> staat vermeld dat legaal werkende sekswerkers vaker illegaal gaan werken, omdat illegaal werken lucratiever is. In de eerste plaats is het voor sekswerkers ongewenst om in de onvergunde branche te werken. De nadelen en risico's die er voor deze groep kunnen zijn, worden hieronder toegelicht. Daarnaast begrijp ik dat het voor de legale seksbranche een negatieve ontwikkeling is dat seksbedrijven financiële problemen ervaren wegens personeelsgebrek.

#### Vraag 2

Herkent u het signaal dat de illegale seksbranche lucratiever is dan de legale branche? Wat vindt u daarvan?

#### Antwoord 2

In Nederland is het sekswerkbeleid lokaal belegd, waardoor het per gemeente verschilt welk type sekswerk onvergund, vergund, legaal en niet-legaal is. Het verschilt per gemeente wat voor type sekswerk vergunningsplichtig is. Vergund legaal sekswerk vindt bijvoorbeeld plaats in een bedrijf met een vergunning dat voldoet aan de vergunningseisen. Bij onvergund niet-legaal sekswerk gaat het om sekswerk dat in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) verboden is, waarbij sprake is van mensenhandel of verricht door een persoon van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) zonder een voor

<sup>1</sup> de Volkskrant, 4 juli 2022, «Prostitutie terug naar de achterkamer», pagina 3

<sup>2</sup> de Volkskrant, 4 juli 2022, «Prostitutie terug naar de achterkamer», pagina 3

het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning<sup>3</sup>. Gezien de huidige stand van wetgeving is het mogelijk dat een gemeente geen regels stelt met betrekking tot sekswerk en er dus ook geen regels zijn die kunnen worden overtreden. Een sekswerker kan in een gemeente waar geen vergunning nodig is onvergund legaal werkzaam zijn. Onvergund werken hoeft dus niet illegaal te zijn.

Het signaal dat sekswerkers in de onvergunde seksbranche werken, is mij bekend. De onvergunde seksbranche kan aantrekkelijk lijken vanwege bijvoorbeeld de mindere zichtbaarheid van de sekswerker in verband met de aard van de werkzaamheden en de taboesfeer, de afwezigheid van administratieve lasten en het niet afdragen van sociale zekerheidspremies en belasting. Met name in de onvergunde branche kunnen voor de sekswerker meerdere nadelen en risico's kleven. Voor sekswerkers die onvergund werken kan het lastiger zijn om zich bijvoorbeeld te verzekeren indien sprake is van een arbeidsongeval, ziekte of het veroorzaken van schade of om ouderdomsuitkeringen op te bouwen. Bovendien blijkt dat sekswerkers in de onvergunde seksbranche een hogere drempel ervaren bij toegang tot zorg en bij melding doen bij de politie. De maatschappelijke positie van sekswerkers is kwetsbaarder in de onvergunde branche. Dit kan bijdragen aan het ontstaan en voortduren van misstanden zoals dwang, uitbuiting en geweld. Gegevens van onder meer de Nationaal Rapporteur wijzen erop dat in het onvergunde deel van de seksbranche de meeste misstanden plaatsvinden.<sup>4</sup>

Tegelijkertijd ben ik mij ervan bewust dat ook sekswerkers in de vergunde branche moeilijkheden ervaren bij het afnemen van financiële dienstverlening, zoals het afsluiten van een verzekering. Belangrijke knelpunten zijn onder andere de herkomst van gelden, bestendigheid van het inkomen en regelgeving waaraan de verzekeraars zich dienen te houden als het gaat om het maken van een risico-inschatting van de klant. Samen met het Ministerie van Financiën ben ik in samenwerking met de Sekswerk Alliantie Destigmatisering (SWAD) aan het kijken of deze knelpunten op te lossen zijn om de toegang tot financiële dienstverlening voor de sekswerkbranche te bevorderen. Verder ga ik in gesprek met betrokken partijen om te bezien of de knelpunten zoals toegankelijkheid van zorg verbeterd kan worden. Dit kan naar mijn mening in eerste instantie door de communicatie over de dienstverlening en het zorgstelsel te verbeteren ten behoeve van de individuele sekswerker. Met de politie ben ik op dit moment in gesprek om te bezien hoe de inzet van zowel algemene als specifieke communicatie-uitingen kan leiden tot verbeterde bejegening en verbeterd contact met de politie.<sup>5</sup> De VNG is op de hoogte van het plan van aanpak om de sociale en juridische positie te verbeteren middels het overleggenium van het landelijk programma prostitutie. De werkgroep gemeenten wordt nog vormgegeven waarbij onder meer de VNG betrokken wordt.

### Vraag 3

Wat is uw reactie op de constatering van de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven dat de hele legale sector er slecht voorstaat en dat het «deels door de overheid in de hand [is] gewerkt»?<sup>2</sup>

### Antwoord 3

Er is een aantal jaren een dalende trend zichtbaar in het aantal vergunde bedrijven. In het onderzoek van Regioplan naar de Nederlandse seksbranche wordt het aantal vergunde bedrijven in 2020 geschat op 373 ten opzichte van het onderzoek uit 2014, waarbij het aantal vergunde bedrijven op 833 uit kwam. Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat het aantal vergunde bedrijven dalende is en dat die daling sterk is. Hoe groot die daling precies is, kan op basis van het onderzoek niet aangegeven worden. Ondernemers kunnen de drempel om in de seksbranche een bedrijf te beginnen als hoog ervaren vanwege de regels die gemeenten stellen en sekswerkers geven bij ondernemers aan dat zij in de onvergunde branche meer geld kunnen verdienen. De meeste vergunningen worden door

<sup>3</sup> Bleeker, Y. & van den Braak, G. (2021) *De Nederlandse seksbranche*. Amsterdam: Regioplan

<sup>4</sup> Prostitutie en mensenhandel (2016). Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Den Haag.

<sup>5</sup> Kamerstuk 34 193, nr. 15

<sup>2</sup> de Volkskrant, 4 juli 2022, «Prostitutie terug naar de achterkamer», pagina 3

gemeenten uitgegeven aan straatsekswerkers, hierbij worden de vergunningen aan individuele sekswerkers gegeven. Verder komen vergunningen voor seksclubs en privéhuizen relatief vaak voor.<sup>7</sup>

Flexibele vormen (vergund en onvergund), waarin zelfstandig werkende sekswerkers hun klanten werven via internet en sociale media, nemen toe. Deze trend is niet uniek voor de seksbranche, maar ligt in lijn met digitalisering en de toename van de verkoop van producten en diensten via internet en de groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in andere branches in Nederland. De verwachting is dat daarmee ook het aantal zelfstandig werkende sekswerkers de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen. In het artikel worden opmerkingen gemaakt over de opting-in regeling voor sekswerkers. Het is bekend dat sekswerkers en exploitanten praktische problemen ervaren met deze regeling. Samen met sekswerkers en sekswerkersorganisaties (vertegenwoordigd in het SWAD), exploitanten, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Belastingdienst ben ik aan het bezien of het mogelijk is die knelpunten weg te nemen. In ieder geval zal het knelpunt worden opgepakt dat de regeling onvoldoende helder is in de praktijk, zowel voor de sekswerkers en exploitanten zelf, als voor andere overheidsinstanties die met deze regeling van doen krijgen als zij andere diensten willen verlenen. Een reden hiervoor kan zijn dat de informatie vanuit de officiële overheidskanalen moeilijk vindbaar en weinig toegankelijk is. Daarom zal in eerste instantie worden ingezet op aanvullende communicatie naast de website Prostitutie Goed Geregeld, met eenvoudig vindbare en duidelijke informatie. Prostitutie Goed Geregeld is een website ontwikkeld op initiatief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in samenwerking de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Op deze website staat informatie over hoe het werk onder veilige omstandigheden kan worden uitgevoerd. Op de website is onder andere informatie te vinden over rechten en plichten, belastingzaken, de opting-in regeling en vergunningen. Het sekswerkteam van Soa Aids Nederland onderhoudt en ontwerpt de site.

De maatregelen die het kabinet heeft genomen om het coronavirus te bestrijden waren ingrijpend, maar noodzakelijk om een ongecontroleerde toename van het aantal besmettingen te voorkomen. Hierbij hoorde het beperken van het aantal contacten en contactmomenten. Voor verschillende sekswerkers heeft de coronapandemie soms verschillende schrijnende omstandigheden opgeleverd. Sekswerkers voelden zich onvoldoende ondersteund door het pakket van steunmaatregelen en mochten minder snel dan andere contactberoepen weer aan de slag. Sekswerkers die als zelfstandig ondernemer werkten konden in aanmerking komen voor de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (TOZO), als hun huishoudinkomen onder het sociaal minimum was gevallen, zij ingeschreven stonden bij de KvK en ze rechtmatig in Nederland verbleven. Sekswerkers die in dienstverband werkten met een arbeidscontract kwamen mogelijk in aanmerking voor een Werkloosheidsuitkering (WW). Hun werkgever had ook mogelijk de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) kunnen aanvragen. Echter, sekswerkers werkend via de opting-in regeling<sup>8</sup> kwamen niet in aanmerking voor de NOW en evenmin voor de TOZO. Op een later moment is de Tijdelijke Ondersteuning voor Noodzakelijke Kosten (TONK) gekomen waar sekswerkers wel gebruik van konden maken. Het kabinet heeft gemeenten verzocht de TONK ruimhartig toe te passen. Voor sekswerkers die onder de opting-in regeling vielen, of sekswerkers uit andere EU-landen die niet als zzp'er werkten en ook geen werknemer waren, bestond de mogelijkheid om een bijstandsuitkering aan te vragen als zij aan de voorwaarden voor algemene bijstand voldeden. Ook een aantal gemeenten

<sup>7</sup> Bleeker, Y. & van den Braak, G. (2021) *De Nederlandse seksbranche*. Amsterdam: Regioplan

<sup>8</sup> Als geen sprake is van een echte dienstbetrekking met de exploitant, is het uitgangspunt dat de sekswerker in fictieve dienstbetrekking werkt, waardoor de exploitant loonheffingen afdraagt en de sekswerker verplicht verzekerd is voor de werknemersverzekeringen. Indien wordt gewerkt overeenkomstig het zogenaamde voorwaardenpakket hoeven de premies werknemersverzekeringen niet te worden geheven en is de sekswerker dus niet verzekerd in geval van onvrijwillige werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.

heeft steun verleend aan sekswerkers bijvoorbeeld uit een financieel vangnet of door noodopvang aan te bieden.<sup>9</sup>

Het signaal is mij bekend dat een deel van de sekswerkers sinds de coronamaatregelen niet meer is teruggekeerd naar de vergunde branche.

Het Erasmus MC en SOA Aids Nederland hebben eind 2021 een onderzoek gepubliceerd over de impact van corona op sekswerk in Nederland. De uitkomsten van het onderzoek zijn schrijnend. Uit dit onderzoek komt naar voren dat zeventig procent van de sekswerkers in financiële problemen kwam door de coronacrisis. Dit werd in grote mate veroorzaakt door de geïmplementeerde coronamaatregelen van de overheid zoals het verbod op sekswerk en van de verminderde toegang voor sekswerkers tot een financieel steunpakket. Dit laatste kwam doordat niet alle sekswerkers voldeden aan de voorwaarden om gebruik te kunnen maken van het coronasteunpakket. Ook blijkt uit het onderzoek dat vijfenvijftig procent van de sekswerkers doorwerkte tijdens de lockdown en dat sekswerkers rapporteerden over onveilige werkomstandigheden. Als gevolg hiervan werden veel sekswerkers in een kwetsbare positie gebracht met betrekking tot gezondheid en veiligheid.<sup>10</sup>

Om deze situaties bij een eventuele toekomstige pandemie zoveel mogelijk te voorkomen, voert het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat gesprekken met sectoren, waaronder de seksbranche met betrekking tot de lange termijnstrategie COVID-19 om te komen tot sectorplannen met preventie- en interventie maatregelen die werkbaar zijn in de eigen sector en die bijdragen aan het creëren van een veilige (werk)omgeving. Hierbij neemt de seksbranche de lessen mee van de afgelopen 2,5 jaar.<sup>11</sup>

In een brief aan uw Kamer van 12 mei 2021<sup>12</sup> heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven het zeer onwenselijk te vinden dat sekswerkers zich genoodzaakt voelden om door te werken, zowel voor de gezondheid en veiligheid van de sekswerkers als voor de volksgezondheid in het algemeen. Er was in dat kader nauw contact met de gemeenten, hulporganisaties en de politie over de situatie en over hulp aan sekswerkers. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van sekswerkers over de steun- en inkomensmaatregelen en het geweld tegen sekswerkers in coronatijd. Sekswerkers kunnen voor hulp lokaal bij de gemeente aankloppen als zij zich in een lastige financiële positie bevinden.

#### Vraag 4

Waarom «gaan er nog altijd meer deuren dicht dan open» wanneer bekend is dat iemand sekswerker is?

#### Antwoord 4

Sekswerkers hebben te maken met een stigma. Het is van belang dat sekswerkers hun werk veilig kunnen uitvoeren zonder stigma, met bijbehorende rechten en verplichtingen. Op 11 juli jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het plan van aanpak om de sociale en juridische positie van sekswerkers te verbeteren. Dit doe ik samen met de SWAD, verschillende betrokken ministeries en met partners uit het lokale domein. De branche is hierin een volwaardige gesprekspartner. De betekenisvolle participatie van de doelgroep is in deze een positieve ontwikkeling voor de positieverbetering van sekswerkers én strategie om de plannen aan te laten sluiten bij wat de branche zelf zegt nodig te hebben.<sup>13</sup> Daarnaast richt de SWAD zich op een meerjarige strategie om het stigma rondom sekswerk te verminderen. De komende tijd zet de alliantie haar werkzaamheden voort met ondersteuning vanuit de Ministeries Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zodat de continuïteit van de SWAD kan worden gewaarborgd en het stigma kan worden verkleind.

<sup>9</sup> Kamervragen (Aanhangsel) 2020–2021, nr. 2552 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

<sup>10</sup> Erasmus MC & SOA Aids Nederland (2021) *Onderzoek naar de impact van corona op sekswerk in Nederland*.

<sup>11</sup> Kamerstuk 25 295, nr. 1883

<sup>12</sup> Kamerstuk 35 420, nr. 267

<sup>13</sup> Kamerstuk 34 193, nr. 15

#### Vraag 5

Welk aandeel rekent u zichzelf toe in het ondergronds gaan van de seksbranche in het kader van het ontbreken van adequate ondersteuningsmaatregelen ten tijde van de lockdown in verband met corona?

#### Antwoord 5

Zie vraag 3.

#### Vraag 6

Hoe spant u zich in om ervoor te zorgen dat niet nog meer sekswerkers in de illegaliteit verdwijnen?

#### Antwoord 6

Het is belangrijk dat gemeenten met hun lokale beleid aan de slag blijven gaan om te zorgen voor een veilige en gezonde werkomgeving voor sekswerkers en om misstanden te voorkomen. Daarom motiveer ik gemeenten om in afwachting van het wetsvoorstel regulering sekswerk door te gaan met het maken van lokaal sekswerkbeleid. Het doel van het wetsvoorstel is de exploitatie van seksbedrijven en sekswerk te reguleren om misstanden in de seksbranche te voorkomen of te verminderen. Gemeenten kunnen in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV) regels stellen voor de exploitatie van seksbedrijven en sekswerk. Op grond van het gemeentelijke beleid kunnen gemeenten bij constatering van onvergund sekswerk op verschillende wijzen waarschuwend of handhavend optreden. Uit onderzoek van Regioplan naar de Nederlandse seksbranche blijkt dat de regie bij toezicht en handhaving in de onvergunde branche in ongeveer de helft van de gemeenten in Nederland bij de gemeente ligt, 43% van de gemeenten geeft aan dat de regie bij de politie ligt. De rest van de gemeenten zegt dat dit bij «andere organisaties» zoals de arbeidsinspectie ligt. Bij controles in de onvergunde branche zijn vaak gemeenten en politie betrokken. De controles zijn voornamelijk reactief van aard. Daarnaast handelt bijna een derde van de gemeenten proactief door advertenties te scannen. De praktijk met betrekking tot toezicht en handhaving tussen gemeenten verschilt sterk.<sup>14</sup> Het is belangrijk dat politie, gemeenten, hulpverleningsorganisaties en andere ketenpartners met elkaar blijven samenwerken om misstanden te voorkomen. Ik blijf, samen met de betrokken ministeries en met partners uit het lokale domein, in gesprek met de seksbranche als een volwaardige gesprekspartner. De betekenisvolle participatie van de doelgroep is in deze een positieve ontwikkeling voor de positieverbetering van sekswerkers én strategie om de plannen aan te laten sluiten bij wat de branche zelf zegt nodig te hebben.<sup>15</sup>

#### Vraag 7

Hoe gaat u dit signaal vanuit de branche betrekken bij de uitvoering van de motie van de leden Van Nispen en Simons over de sociale en juridische positie van sekswerkers verbeteren?<sup>3</sup>

#### Antwoord 7

Zie vraag 6.

---

<sup>14</sup> Bleeker, Y. & van den Braak, G. (2021) *De Nederlandse seksbranche*. Amsterdam: Regioplan

<sup>15</sup> Kamerstuk 34 193, nr. 15

<sup>3</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 194