

Vergaderjaar 2022–2023

**34 193**

## **Evaluatie Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche**

**Nr. 16**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2022

Met deze brief informeer ik u over de adviezen en aanbevelingen uit het rapport «*sekswerk in Utrecht. Openlijk, anoniem en nooit ongezien: van repressief naar inclusief*»<sup>1</sup>. Dit advies is uitgebracht op 20 september 2022 door de commissie Sorgdrager en aangeboden aan de raad van de gemeente Utrecht. De vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid heeft mij verzocht te reageren op dit rapport waarbij ook wordt ingegaan op de relatie tot het landelijke beleid.

Het rapport bevat een advies op hoofdlijnen en gaat in op alle vormen van sekswerk. De commissie formuleert aanbevelingen over de wijze waarop de gemeente een vernieuwd en modern sekswerkbeleid in Utrecht vorm kan geven en hoe de gemeente veilige werkplekken voor sekswerkers kan creëren. De commissie heeft dit advies uitgebracht door bestaand onderzoek en documentatie over sekswerk te benutten en door gesprekken te voeren met belanghebbenden in de stad Utrecht, medewerkers van de gemeente en experts in en buiten Utrecht.

In deze brief beschrijf ik de conclusies en aanbevelingen uit het adviesrapport. Tot slot volgt de beleidsreactie op het adviesrapport.

#### **1. Conclusies en aanbevelingen uit het rapport**

Naar aanleiding van het bestuderen van bestaande documentatie en onderzoeken en het spreken van betrokkenen binnen de seksbranche en experts op landelijk en lokaal niveau, komt de commissie met de volgende conclusies:

- Het vertrouwen van de sekswerkers in de overheid is tot een nulpunt gedaald;

---

<sup>1</sup> Zie bijlage.

- De sector is gebaat bij transparantie en zichtbaarheid;
- De focus op mensenhandel, wanneer het gaat over sekswerk, vergroot het stigma;
- Er zijn veel aannames, we weten eigenlijk niet wat werkt.

Advies:

- Moderniseer het sekswerkbeleid met de volgende onderdelen:
  - Aandacht voor de positie en emancipatie van sekswerkers;
  - Aandacht voor de voorlichtende en signalerende rol van de gemeente (en partners) naast de rol van toezicht en handhaving van de overheid;
  - Verbeteren van de vertrouwensrelatie tussen sekswerkers en de gemeente;
  - Aandacht voor toegankelijke hulp- en dienstverlening.
- Onderzoek wat werkt in proeftuinen:
  - *Proeftuin 1: sta thuiswerk en zelfstandige escort toe.* De verwachting is dat wanneer thuiswerken voor de sekswerker wordt toegestaan, het voor sekswerkers veiliger wordt en zij eerder misstanden zullen melden en hulp vragen als dat nodig is.
  - *Proeftuin 2: maak werken in klein groepsverband mogelijk en onderzoek het effect hiervan.* Laat sekswerkers in kleine groepen samenwerken zodat zij elkaar in de gaten kunnen houden.
- Vereenvoudig de regelgeving voor privéhuizen en seksclubs.
- Onderzoek de mogelijkheid voor een vorm van kleinschalig straatsekswerk:
  - Straatsekswerk komt, ondanks het niet is toegestaan, nog steeds voor in Utrecht. Er is bij sekswerkers behoefte aan een laagdrempelige vorm van sekswerk met lage beroepskosten voor de sekswerkers en voorzieningen gericht op sociale controle, veiligheid en toegankelijke hulp- en dienstverlening.
- Realiseer kleinschalig locatie gebonden sekswerk:
  - Er is en blijft vraag naar raamprostitutie en er is toenemende behoefte aan werkplekken zonder raam waar sekswerkers met klanten kunnen afspreken die zij bijvoorbeeld via internet werven. Kleinschalige locaties zorgen voor sociale cohesie en beheersbaarheid voor toezicht en handhaving.

## 2. Beleidsreactie

In het onderzoek wordt geconstateerd dat de seksbranche fundamenteel aan het veranderen is. De commissie merkt op dat er een verschuiving plaatsvindt van meer traditionele en locatie gebonden seksinrichtingen naar andere vormen van (onvergund) sekswerk waarbij vraag en aanbod via internet bij elkaar komt. Het rapport onderkent hierbij dat niet alleen gemeenten, maar ook de branche zelf hiermee worstelt.

Als voorbeeld van deze landelijke ontwikkeling, geeft de commissie aan dat er in Utrecht sinds de sluiting van een aantal vergunde werkplekken mogelijk een tekort is aan veilige, legale werkplekken. Er zijn geen aanwijzingen dat de vraag ondertussen is afgenomen. Dit betekent dat het sekswerk waarschijnlijk in toenemende mate ongezien plaatsvindt.

Het signaal dat sekswerk zich landelijk verplaatst van de vergunde meer traditionele vormen van sekswerk naar flexibele en mogelijk niet-vergunde vormen van sekswerk 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 onvergunde 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>2</sup>

Ook de afnemende trend van vergunde seksbedrijven is landelijk waarneembaar en is mij bekend. 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<sup>3</sup>.

In het rapport Sorgdrager wordt geïndiceerd dat momenteel de helft van de gemeenten lokaal sekswerkbeleid heeft ontwikkeld. Dit wordt ondersteund door recent onderzoek naar de Nederlandse seksbranche waarin naar voren komt dat 54% van de responderende gemeenten aangeeft beleid ten aanzien van sekswerk te hebben opgesteld.<sup>4</sup> In het commissiedebat van 24 februari jl. en in mijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 11 juli jl. heb ik medegedeeld gemeenten te motiveren om in afwachting van het wetsvoorstel regulering sekswerk (hierna: de Wrs) door te gaan met het maken van lokaal sekswerkbeleid.<sup>5</sup> Het is belangrijk dat gemeenten met hun lokale beleid aan de slag blijven gaan, parallel aan het proces van het wetsvoorstel, om te zorgen voor een veilige en gezonde werkomgeving voor sekswerkers en om misstanden te voorkomen. In lijn met de adviezen uit dit rapport stimuleer ik gemeenten om dit waar mogelijk te doen in samenwerking met sekswerkers, exploitanten en de branche. Ik moedig gemeenten aan om in gesprek te gaan of te blijven en samen te werken met sekswerkers en met de branche bij het maken van beleid. Gemeenten kunnen in lokaal beleid bijvoorbeeld overwegen om aandacht te hebben voor de volgende elementen: diversiteit van het sekswerk, positie en emancipatie van sekswerkers, de voorlichtende en signalerende rol van de gemeente (en partners) naast de rol van toezicht en handhaving van de overheid en toegankelijke hulp- en dienstverlening.

Op dit moment wordt op landelijk niveau gewerkt aan de nota van wijziging van het wetsvoorstel. De Wrs beoogt beter zicht krijgen op de sekswerkers en de seksbranche teneinde misstanden te voorkomen. In mijn eerder genoemde brief aan de Kamer van 11 juli jl.<sup>6</sup> staat toegelicht op welke wijze invulling wordt gegeven aan de wijzigingen van het wetsvoorstel. Op dit moment wordt daartoe gewerkt aan een nota van

<sup>2</sup> Prostitutie en mensenhandel (2016). Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Den Haag.

<sup>3</sup> De Nederlandse seksbranche: Een onderzoek naar omvang en aard, beleid, toezicht en handhaving. Regioplan: 2021, p. 44.

<sup>4</sup> De Nederlandse seksbranche: Een onderzoek naar omvang en aard, beleid, toezicht en handhaving. Regioplan: 2021, p. 26.

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

<sup>6</sup> Kamerstuk 34 193, nr. 15.

wijziging. De nota van wijziging zal naar verwachting eind van dit jaar in consultatie worden gebracht.

Het rapport «sekswerk in Utrecht» geeft aan dat het van belang is dat sekswerkers hun werk kunnen uitvoeren zonder stigma, met bijbehorende rechten en verplichtingen en dat dit bijdraagt aan veilig werk en de positie van sekswerkers verstevigt. Op landelijk niveau wordt er gewerkt aan een plan van aanpak ter verbetering van de positie van sekswerkers. Dit doe ik samen met de Sekswerk Alliantie Destigmatisering (SWAD), verschillende betrokken ministeries en met partners uit het lokale domein. De betekenisvolle participatie van de sekswerkers en seksbranche 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. Op 11 juli jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het plan van aanpak, waarbij ingegaan wordt op de signalen van sekswerkers, de (lopende) initiatieven en oplossingsrichtingen omtrent de thema's zakelijke dienstverlening, thematiek in het zorgdomein, thematiek gerelateerd aan de dienstverlening door de politie, thematiek gerelateerd aan gemeentelijk beleid en thematiek rondom communicatie en media.<sup>7</sup>

De commissie Sorgdrager stelt vast dat gemeenten bovendien problemen ervaren met betrekking tot gegevensdeling. Doordat er een grondslag ontbreekt voor het verwerken en registreren van gegevens, wordt effectief toezicht voeren en het handhaven van de regels bemoeilijkt. Ik herken dit signaal en hiertoe wordt op dit moment gewerkt aan een wetsvoorstel dat een wettelijke grondslag creëert waarmee mogelijk wordt gemaakt dat exploitanten en gemeenten gegevens van sekswerkers kunnen verwerken ten behoeve van de naleving van de APV op grond van artikel 151a Gemeentewet en het toezicht op de naleving. Ik streef ernaar dit wetsvoorstel in november in consultatie te brengen.

Een andere constatering van de commissie Sorgdrager is dat de focus op mensenhandel het stigma op de seksbranche vergroot. Dat er in de branche een hogere kans is op misstanden, betekent niet dat het beroep sekswerker in één adem moet worden genoemd met mensenhandel, aldus de commissie. Ik onderken dat het belangrijk is om beide beleidsonderwerpen op zichzelf te behandelen. In het plan van aanpak ten behoeve van de versterking van de sociale en juridische positie van sekswerkers wordt binnen de thematiek communicatie en media aandacht besteed aan de frequent eenzijdige en stigmatiserende berichtgeving en beelden over sekswerk, mede doordat sekswerk vaak gerelateerd wordt aan mensenhandel. Om dit te voorkomen wordt er een communicatieplan opgesteld met een richtlijn voor toekomstige overheidscommunicatie voor-, door- en over alle (rijks)diensten die over de seksbranche communiceren. Ook op internationaal vlak benadruk ik dat het goed is om de aanpak van mensenhandel apart te bejegenen ten opzichte van het sekswerkbeleid. Hiertoe wonen mijn medewerkers en ik, samen met andere landen, regelmatig bijeenkomsten bij die over specifiek mensenhandel of specifiek sekswerkbeleid gaan.

Tot slot wil ik afsluiten met een passage uit het rapport waarmee de commissie verwijst naar het vraagstuk rondom effectief lokaal sekswerkbeleid. «Er zijn veel aannames, we weten niet wat werkt». Omdat iedere gemeente te maken heeft met eigen aspecten en een unieke sekswerkbranche met haar eigen kenmerken, begrijp ik dat er geen universele oplossing is voor lokale vraagstukken. Daarom heb ik met interesse

---

<sup>7</sup> Kamerstuk 34 193, nr. 15.

kennisgenomen van de verschillende adviezen die de commissie  
aandraagt. Ik moedig gemeenten dan ook aan onderling in gesprek te  
blijven en best practices en adviezen te blijven uitwisselen.

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