Sekswerk in Utrecht

Openlijk, anoniem en nooit ongezien: van repressief naar inclusief.

Advies Commissie Sorgdrager

In opdracht
van de gemeente
Utrecht

Samenvatting

De gemeente Utrecht vindt het belangrijk dat sekswerkers hun beroep veilig en legaal kunnen uitvoeren in de stad, maar het creëren van nieuwe veilige en schone werkplekken voor sekswerkers is geen sinecure. Een onafhankelijke commissie van experts onder leiding van Winnie Sorgdrager heeft de opdracht gekregen om een advies te geven op basis waarvan de gemeente een vernieuwd en modern sekswerkbeleid in Utrecht kan vormgeven. Niet alleen is de branche onderhevig aan veranderingen, het beleidsveld wordt ook gekenmerkt door dilemma's, verschillende visies en ontwikkelingen die sneller gaan dan de wetgeving.

Voor haar advies heeft de commissie bestaand onderzoek bestudeerd en heeft de commissie gesproken met verschillende belanghebbenden onder wie sekswerkers, marktpartijen, experts, hulpverleners, medewerkers van de gemeente en hun veiligheidspartners over wat er nodig is, wat kansen en eventuele belemmeringen zijn en wat de rol van de gemeente is of zou moeten zijn.

Conclusies

Het vertrouwen van de sekswerkers in de overheid is tot een nulpunt gedaald door het steeds wisselende beleid en de veranderde band met de politie en de overheid. De huidige situatie in Utrecht zorgt ervoor dat de meeste sekswerkers niet legaal werken en dat brengt veel onveiligheid met zich mee. Het organiseren van veilige, schone en legale werkplekken voor sekswerkers in Utrecht lijkt met de huidige regelgeving bijna niet mogelijk. Het advies is om daarom meer mogelijk te maken door deregulering, dus minder regels. In de sekswerkbranche zullen net als in elke branche misstanden plaatsvinden en de gevolgen van misstanden zijn ingrijpend. Er zullen specifieke regels, kaders en randvoorwaarden nodig zijn om veilig te kunnen werken. Belangrijk hierbij is om sekswerk in de stad zodanig zichtbaar te maken dat het veilig is. Er is meer aandacht gekomen voor het tegengaan van misstanden en uitbuitingssituaties in sekswerk. Deze aandacht heeft negatieve gevolgen voor de sociale en juridische positie van de sekswerker. De commissie is van mening dat de sector onmiskenbaar kwetsbaar is voor criminele activiteiten zoals uitbuiting en mensenhandel. Tot slot constateert de commissie dat we eigenlijk niet goed weten wat er op lokaal niveau werkt als het gaat om sekswerkbeleid en het creëren van meer werkplekken. Er wordt veel vanuit (waarde gedreven) aannames gewerkt.

De belangen en meningen op dit onderwerp lopen uiteen en het is onmogelijk om een oplossing te bedenken waar consensus over bestaat of waar geen nadelige effecten aan kleven. De commissie is zich ervan bewust dat ook de raad verdeeld is en dat niet elke aanbeveling even eenvoudig, snel of gelijktijdig kan worden uitgevoerd. De commissie ziet ook dat er ontwikkelingen zijn in de landelijke wet- en regelgeving die mogelijk nog lang op zich laat wachten en waar de gemeente maar beperkt invloed op heeft. De commissie roept de gemeente op om aan de slag te gaan, lef te tonen, sekswerkers serieus te nemen en hen te betrekken bij het vormgeven van beleid.

Advies

In dit advies staat de veiligheid van de sekswerkers voorop: Het is een legaal beroep, er moet ruimte voor zijn en laten we ervoor zorgen dat het sekswerk veilig gebeurt. We adviseren om vanuit het 'doen' te leren, niet alles van tevoren uit proberen te denken en niet in problemen te denken, maar juist in oplossingen.

Het advies bevat de volgende 6 aanbevelingen:

1. Moderniseer het sekswerkbeleid;
2. Onderzoek wat werkt in proeftuinen;
3. Vereenvoudig de regelgeving voor privéhuizen en seksclubs;
4. Onderzoek de mogelijkheid voor een vorm van kleinschalig straatsekswerk;
5. Realiseer kleinschalig locatiegebonden sekswerk;
6. Laat de beleidswijzigingen en proeftuinen lerend evalueren.

Voorwoord

Hoe houd je de drempel tot de seksbranche laag voor autonome sekswerkers en de drempel hoog voor mensen die misbruik van de branche willen maken? Dat is misschien wel de grootste uitdaging in het maken van sekswerkbeleid. Tel daarbij op dat sekswerk altijd onder een vergrootglas ligt en vrijwel iedereen er een mening over heeft en je begrijpt: een stad die besluit het aantal werkplekken uit te breiden, gaat een roerige tijd tegemoet.

Maar net als de gemeente Utrecht zijn wij van mening dat een gezonde, veilige en schone seksbranche bijdraagt aan een betere stad. Want wat is het alternatief? Dat sekswerkers en hun klanten zijn aangewezen op minder veilige werkplekken, met risico op overlast voor de buurt en zonder mogelijkheden om hulp in te schakelen.

In dit advies zijn we boven alles uitgegaan van de veiligheid van sekswerkers. We hebben geprobeerd om, met oog voor de risico's, uiteen te zetten hoe de gemeente stap voor stap aan een betere seksbranche zou kunnen werken.

We danken alle sekswerkers, beleidsmedewerkers, ondernemers, hulpverleners, politie en anderen die de tijd namen om met ons in gesprek te gaan. Zonder hun bijdrage hadden we dit advies niet uit kunnen brengen.

We wensen de gemeente Utrecht veel succes in het verder uitwerken en implementeren van de aanbevelingen.

De Commissie Sorgdrager

Winnie Sorgdrager (voorzitter)
Yannick Bleeker
Corinne Dettmeijer-Vermeulen
Miriam Parmanand
Maria Scali

Inhoudsopgave

Samenvatting 3
Voorwoord 5
Samenstelling commissie 7

1. Inleiding 8
1.1 Aanleiding 8
1.2 Opdracht 8
1.3 Context 8
1.4 Aanpak 9
1.5 Leeswijzer 9

2. Conclusies en aanbevelingen 10
2.1 Inleiding 10
2.2 Conclusies 10
2.3 Veiligheid sekswerkers staat voorop 11
Aanbeveling 1: Moderniseer het sekswerkbeleid 12
Aanbeveling 2: Onderzoek wat werkt in proeftuinen 14
Proeftuin 1: Sta thuiswerk en zelfstandige escort toe 14
Proeftuin 2: Maak werken in klein groepsverband mogelijk 15
Aanbeveling 3: Vereenvoudig de regelgeving voor privéhuizen en seksclubs 18
Aanbeveling 4: Onderzoek de mogelijkheid voor een vorm van kleinschalig straatsekswerk 20
Aanbeveling 5: Realiseer kleinschalig locatiegebonden sekswerk 21
Aanbeveling 6: Laat de beleidswijzigingen en proeftuinen lerend evalueren 23

3. Achtergrond | Beleid en regelgeving 25
3.1 Inleiding 25
3.2 Drie beleidsvarianten 25
3.3 Criminalisering 25
3.4 Regulering 25
3.5 Decriminalisering 25
3.6 Sekswerkbeleid in Nederland gedecentraliseerd 26
3.7 Gemeentelijke instrumenten voor regulering 26
3.8 Nieuwe wetgeving in ontwikkeling: Wetsvoorstel regulering sekswerk 26
3.9 Uitstapprogramma's en aandacht voor verbetering 27

4. Achtergrond | Kenmerken en risico's sekswerk in Nederland 28
4.1 Inleiding 28
4.2 Vormen van sekswerk 28
4.4 Ontwikkelingen in de branche 29
4.5 Legale financierbaarheid van de sector 29
4.6 Risico's 29
4.7 Beslotenheid van de sector werkt risicoverhogend 29
4.8 Criminogene branche 29
4.9 Mensenhandel 29

5. Achtergrond | Sekswerk in Utrecht 31
5.1 Inleiding 31
5.2 De lokale politieke context 31
5.3 Huidige situatie in Utrecht 31
5.4 Toenemende behoefte legale en veilige werkplekken 31
5.5 Hulp- en dienstverlening 31
5.6 Toezicht en handhaving 32
5.7 Misstanden en uitbuiting 32

Bijlage 1 | De Utrechtse APV 33
Bijlage 2 | Bronnenlijst 34
Bijlage 3 | Lijst met gesproken betrokkenen 35

Samenstelling commissie

De commissie bestaat uit:

Voorzitter
Winnie Sorgdrager

Leden
- Yannick Bleeker, directeur Regioplan
- Corinne Dettmeijer-Vermeulen: voormalig Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (van 2006 tot 2017)
- Miriam Parmanand, de huidige voorzitter van PROUD, de Nederlandse belangenvereniging van sekswerkers
- Maria Scali, directeur Stichting Hulp Opvang Prostitutie en slachtoffers van mensenhandel Den Haag

Ondersteuning
- Mariko Christiaans
- Janne Kuijpers
- Ria Rijpkema - Burema
- Nora Timmermans (secretaris)

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het college heeft samen met de gemeenteraad sinds de sluiting van de raamwerkplekken op het Zandpad en de Hardebollenstraat in 2013, grote inspanningen gepleegd om nieuwe werkruimten voor vergunde (raam)prostitutie te realiseren. In de periode van 2014 tot 2021 zijn verschillende tenders ingezet. In november 2021 is de laatste tender in de verificatiefase vanwege gebrek aan financiering beëindigd. Deze beëindiging is de aanleiding geweest om ons om advies te vragen. De gemeente Utrecht vindt het immers van belang dat er in de stad ruimte is voor sekswerk en dat sekswerkers hun beroep veilig en legaal kunnen uitoefenen.

Tegelijkertijd is de seksbranche fundamenteel aan het veranderen. Er is een verschuiving van de meer traditionele en locatiegebonden seksinrichtingen naar andere vormen van (onvergund) sekswerk waarbij vraag en aanbod via internet bij elkaar komt. Een uitdaging waar meerdere gemeenten, maar ook de sector zelf mee worstelt (De Volkskrant, 4 juli 2022, 'Prostitutie terug naar de achterkamer', pagina 3). De veranderingen vragen om een brede en hernieuwde blik op het Utrechtse sekswerkbeleid.

1.2 Opdracht

Wij hebben dan ook opdracht gekregen om een onafhankelijk advies te geven op basis waarvan de gemeente een vernieuwd en modern sekswerkbeleid in Utrecht kan vormgeven en waarmee veilige werkplekken voor sekswerkers kunnen worden gecreëerd.

Hierbij hebben wij de volgende uitgangspunten meegekregen:

- In Utrecht dient er ruimte te zijn voor verschillende vormen van sekswerk;
- Versterking van de positie van sekswerkers en het bieden van de benodigde hulp- en dienstverlening staat centraal;
- We streven een beheersbare sector na door middel van regulering, toezicht en handhaving en decriminalisering waar mogelijk.
- Misstanden en mensenhandel dienen effectief tegen te kunnen worden gegaan en ook dient het woon- en leefklimaat beschermd te worden.
- Ook hebben we naar aanleiding van de bespreking in de raadscommissie de volgende aspecten betrokken: de mogelijkheden voor thuiswerken en de legale financierbaarheid van de sector.

1.3 Context

Het vraagstuk waar Utrecht mee worstelt is niet uniek voor de stad. Sekswerk wordt wel eens het oudste beroep ter wereld genoemd en door de eeuwen heen werd er in Nederland op verschillende manieren tegen aangekeken en mee omgegaan: van verbieden via gedogen tot reguleren. Het is een vraagstuk dat landelijke en lokale overheden al jaren bezighoudt en waarover de meningen en ideologieën uiteenlopen. Er moeten afwegingen gemaakt worden tussen (soms tegenstrijdige) belangen.

Hoewel sekswerk in Nederland een legaal beroep is, wordt het door veel mensen nog niet gezien als een 'normaal' beroep. Dit uit zich in overmatige regelgeving, maar ook in de bejegening van sekswerkers door overheidsinstanties, overige instellingen zoals banken en de directe omgeving van sekswerkers. Waarbij de een van mening is dat sekswerk nooit een vrije keuze kan zijn, is de ander van mening dat het een legaal beroep is waar ruimte voor moet zijn, als het maar niet in de eigen buurt is. Daarbij zijn er ook verschillen tussen vormen van sekswerk, de vorm kan een belangrijke rol spelen. Dit komt de sociale en juridische positie van sekswerkers niet ten goede.
Tegelijkertijd geldt dat geen enkele sekswerker hetzelfde is. Er zijn zelfstandige autonome sekswerkers die zichzelf zonder overheidsbemoeienis redden, maar er zijn ook mensen die vrijwillig aan het werk begonnen zijn maar zich desondanks in onprettige situaties bevinden en er zijn beperkt autonome mensen in zeer onveilige situaties waar je als overheid een zorgplicht voor hebt. En alles ertussenin. Autonome sekswerkers zijn gebaat met een lage drempel tot de branche. Een schone, gezonde en legale branche draagt bij aan een veiligere samenleving. Maar tegelijkertijd moet de drempel voor mensen die misbruik willen maken van de branche juist hoog zijn. Een ingewikkeld dilemma.

Bij misstanden is het een natuurlijke reflex om meer controle uit te oefenen of naar strakkere wet- en regelgeving te streven. Dat kan echter ook het ontstaan van een ‘repressietunnel’ tot gevolg hebben; de overheid krijgt steeds minder grip op de situatie, er komen meer regels, toch ontstaan steeds meer misstanden, die vervolgens weer worden aangepakt door meer regels. Het resultaat is een overmatig complex web van regelgeving dat het doel voorbijschiet. De branche wordt zo ontoegankelijk en onaantrekkelijk dat de onvergunde branche in de praktijk de enige optie lijkt. Het is vrijwel onmogelijk om de branche volledig schoon te krijgen. Er zullen altijd risico’s blijven bestaan, net zoals in andere branches. Het risico op misstanden is tegelijkertijd in de seksbranche waarschijnlijk groter dan in de gemiddelde sector. Ze zijn in elk geval meer onderwerp van discussie.

Naast de eerder geschetste verschuiving in de branche waarbij de werving van klanten steeds meer via internet plaatsvindt, heeft sekswerk ook een nadrukkelijk internationaal karakter gekregen. Door het openstellen van de grenzen zijn er meer buitenlandse sekswerkers dan voorheen actief in Nederland. Een groep waarop de overheid minder zicht heeft en die moeilijker te bereiken is.

Ook is er sprake van een dilemma waar het om gaat goed zicht te kunnen hebben en houden op sekswerk en het verwerken van bijzondere gegevens. Het registreren en verwerken van gegevens van sekswerkers is op dit moment niet mogelijk omdat er een wettelijke grondslag ontbreekt. Ook sekswerkers zijn op dit moment terughoudend om hun gegevens te verstrekken. Dit bemoeilijkt de mogelijkheden voor de overheid om effectief toezicht uit voeren en te handhaven op de regels. Het belang van de overheid om zicht te hebben gaat evenwel verder dan louter het kunnen uitvoeren van strikte controles op regelgeving. Het gaat ook om emanciperen, ondersteunen en beschermen.

Tot slot zien we dat de verschillende visies en de dilemma’s ook van invloed zijn op de ontwikkeling van landelijke wetgeving voor sekswerk. Het rijk werkt al ruim 10 jaar aan nieuwe wetgeving om het sekswerk in Nederland te reguleren, de positie van de sekswerker te verbeteren en misstanden en mensenhandel tegen te gaan. Consensus hierover is nog niet bereikt. Het is nog onduidelijk hoe lang de nieuwe wet op zich laat wachten. Gemeenten worden dan ook door het rijk opgeroepen om aan de slag te gaan en niet te wachten op de nieuwe wet, zoals de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in zijn brief van 11 juli 2022 aan de Tweede Kamer over de Evaluatie Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche schrijft. Kortom de context waarin we adviseren kenmerkt zich dan ook door dilemma’s, verschillende visies en ontwikkelingen die sneller gaan dan de wetgeving.

1.4 Aanpak

Onze werkwijze bestaat uit de volgende onderdelen:

- Benutten van bestaand onderzoek en documentatie over sekswerk. Zowel in Utrecht als nationaal. Deze documentatie was voor ons een belangrijk beginpunt. Een overzicht van de gebruikte documentatie is terug te vinden in bijlage 2.
- Om inzicht te krijgen in de huidige situatie in Utrecht en hoe de toekomst van het sekswerk er uit kan zien hebben we aan de hand van de genoemde uitgangspunten gesprekken gevoerd met belanghebbenden in de stad Utrecht, medewerkers van de gemeente, experts in en buiten Utrecht. Deze gesprekken geven inzicht in wat er nodig is, wat kansen en eventuele belemmeringen zijn en wat de rol van de gemeente is (of zou moeten zijn). Voor de lijst met gesprekspartners zie bijlage 3.
- Onze zoekrichtingen hebben we tussentijds gedeeld met de gemeenteraad en onze bestuurlijke opdrachtgevers omdat we hechten aan een advies dat kan rekenen op draagvlak.
- Op basis van onze bevindingen hebben we een aantal conclusies en concrete aanbevelingen geformuleerd.

1.5 Leeswijzer

Ons rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft ons advies dat bestaat uit een aantal conclusies en aanbevelingen. In het tweede deel beschrijven we op hoofdlijnen het huidige beleid en de regelgeving. Ook gaan we in op de branche zelf, de kenmerken en de risico’s. Tot slot zoomen we kort in op de situatie in Utrecht.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Inleiding

Het realiseren van een veilige, schone en economisch gezonde branche is niet eenvoudig, maar voor een veiliger Utrecht wel noodzakelijk. We hechten eraan nogmaals te benadrukken dat de belangen en meningen op dit onderwerp uiteenlopen en dat het onmogelijk is om een oplossing te bedenken waar consensus over bestaat of waar geen nadelige effecten aan kleven. We zijn ons ervan bewust dat ook de raad verdeeld is over welke rol de gemeente zou moeten spelen en dat niet elke aanbeveling even eenvoudig, snel of gelijktijdig kan worden uitgevoerd. We zien ook dat er ontwikkelingen zijn in de landelijke wet- en regelgeving die mogelijk nog lang op zich wachten en waar de gemeente maar beperkt invloed op heeft. Desondanks zijn wij van mening dat de gemeente niets in de weg zou staan om met ons advies uitvoering te kunnen geven aan een vernieuwend, modern en inclusief sekswerkbeleid. Beleid waarbij het sekswerk nooit ongezien is, de sekswerkers gelijkwaardig met de gemeente samenwerken en misstanden effectief kunnen worden voorkomen en bestreden. We roepen dan ook met klem op om sekswerkers serieus te nemen en ze te betrekken bij het vormgeven van het beleid.

2.2 Conclusies

Naar aanleiding van de gesprekken die wij hebben gevoerd met diverse organisaties, sekswerkers, professionals en belanghebbenden zijn wij tot een viertal conclusies gekomen. Hieronder gaan we op die conclusies in. Vervolgens sluiten wij dit hoofdstuk met een aantal concrete aanbevelingen af. Per aanbeveling gaan we daarna in op een aantal voorwaarden en aandachtspunten.

Vertrouwen op een nulpunt

Het vertrouwen van de sekswerkers in de overheid is tot een nulpunt gedaald. Dit komt deels door het steeds wisselende beleid van de gemeente en de veranderde band met de politie en de overheid. Waar de politie eerst nog een helpende hand bood, heeft het optreden nu, zo stellen de sekswerkers, vooral een controlerend karakter.

De huidige situatie in Utrecht zorgt ervoor dat de meeste sekswerkers onvergund en/of niet legaal werken en dat brengt veel onveiligheid met zich mee. In Utrecht is net als in de rest van Nederland het aantal (vergunde) werkplekken voor sekswerkers sinds de afschaffing van het bordeelverbod in 2000 sterk afgenomen. Voor een grote stad als Utrecht is dat volgens ons zeer onwenselijk. Er zijn immers geen redenen om aan te nemen dat de vraag is gedaald. Ondanks dat er minder werkplekken zijn, vindt sekswerk dus plaats in Utrecht en op dit moment vooral ongezien. Dat is zorgelijk omdat dit de kans op misstanden zoals uitbuiting en mensenhandel vergroot.

Wij constateren dat het organiseren van veilige, schone en legale werkplekken voor sekswerkers in Utrecht in de huidige situatie met de huidige regelgeving bijna niet mogelijk is. Het wordt zowel de sekswerkers die zelfstandig willen werken en exploitanten die willen ondernemen erg lastig gemaakt. Ons advies is om daarom meer mogelijk te maken door deregulering, dus minder regels. Die mogelijkheid heeft de gemeente binnen de bestaande landelijk wet- en regelgeving. We adviseren ook om dit samen met sekswerkers en ondernemers te doen.

De sector is gebaat bij transparantie en zichtbaarheid

In de sekswerkbranche vinden net als in veel andere branches misstanden plaats. Sekswerk is een legaal beroep, maar is daarentegen geen maatschappelijk geaccepteerd beroep. Dat heeft verschillende redenen. Er heerst een (maatschappelijk) stigma op sekswerkers. De meeste sekswerkers komen er niet voor uit dat ze het werk doen. En ook de meeste klanten lopen er niet mee te koop. Daarbij en misschien daardoor is het risico op misstanden groter dan bij de meeste andere beroepen en de gevolgen van misstanden zijn ingrijpend. Dit maakt dat het niet mogelijk is om sekswerk als elk ander beroep te benaderen. Er zullen specifieke regels, kaders en randvoorwaarden nodig zijn om veilig te kunnen werken. Belangrijk hierbij is om sekswerk in de stad zodanig zichtbaar te maken dat het veilig is. Met zichtbaar bedoelen we dat de gemeente weet waar sekswerk plaatsvindt.

Focus op mensenhandel vergroot stigma

Na de afschaffing van het bordeelverbod is er meer aandacht gekomen voor het tegengaan van misstanden en uitbuitingssituaties in sekswerk. Deze aandacht heeft gevolgen voor de sociale en juridische positie van de sekswerker. Doordat ze vaker worden gezien als slachtoffer in plaats van ondernemer of iemand die vrijwillig een legaal beroep uitoefent, wordt het stigma op sekswerkers vergroot. Volgens Sekswerk Alliantie Destigmatisering (SWAD: een alliantie van 22 organisaties en initiatieven die zich inzetten om het stigma op sekswerk te verminderen) is dat stigma de basis voor regelgeving die hun positie verder verslechtert. Onverminderde aandacht van zowel het rijk als gemeenten is nodig om het stigma tegen te gaan en de focus van het sekswerkbeleid te kantelen naar het “beroep sekswerker”. De commissie is van mening dat de sector onmiskenbaar kwetsbaar is voor criminele activiteiten zoals uitbuiting en mensenhandel. Maar dat betekent niet dat sekswerk en mensenhandel in één adem genoemd moeten worden. De commissie pleit er stevig voor een duidelijk onderscheid te maken tussen sekswerk en mensenhandel. Sekswerk is een legaal beroep en is aan regels gebonden. Daarnaast zijn uitbuitingssituaties niet voorbehouden aan de sekswerkbranche. Het komt ook in andere sectoren voor, denk bijvoorbeeld aan de uitzendbranche, horeca en tuinbouw.

Er zijn veel aannames, we weten eigenlijk niet wat werkt

Wij constateren dat we eigenlijk niet goed weten wat er op lokaal niveau werkt als het gaat om sekswerkbeleid en het creëren van meer werkplekken. Er wordt veel vanuit (waarden gedreven) aannames gewerkt. Buurtbewoners zijn bijvoorbeeld bang voor overlast terwijl dat niet altijd het geval hoeft te zijn. Zo hebben we bijvoorbeeld vernomen dat sommige bewoners nooit hebben gemerkt woonachtig te zijn in de omgeving van een privéclub.

2.3 Veiligheid sekswerkers staat voorop

In dit advies zetten we de veiligheid van de sekswerker voorop: Het is een legaal beroep, er moet ruimte voor zijn en laten we ervoor zorgen dat het veilig gebeurt. Aangezien de effecten van het lokaal beleid veelal gebaseerd zijn op aannames, adviseren we om vanuit het ‘doen’ te leren en niet alles van tevoren uit proberen te denken. En vooral niet alleen in problemen te denken.

Ons advies bevat de volgende zes aanbevelingen:

- Moderniseer het sekswerkbeleid;
- Onderzoek wat werkt in proeftuinen;
- Vereenvoudig de regelgeving voor privéhuizen en seksclubs;
- Onderzoek de mogelijkheid voor een vorm van kleinschalig straatsekswerk;
- Realiseer kleinschalig locatiegebonden sekswerk;
- Laat de beleidswijzigingen en proeftuinen lerend evalueren.

Aanbeveling 1:

Moderniseer het sekswerk-beleid

De afgelopen tien jaar was er in het Utrechtse sekswerkbeleid vooral aandacht voor de ontwikkelingen met betrekking tot raam- en straatprostitutie. Het sekswerk verandert en het is afgelopen decennium meer divers geworden. Met name het bemiddelen via internet tussen klant en sekswerker is in opkomst. Corona heeft eraan bijgedragen dat sekswerkers meer thuis zijn gaan werken of vanuit hotels, Airbnb's of vakantieparken. De behoefte aan locatiegebonden sekswerk neemt af, maar is zeker nog aanwezig bij sekswerkers.

Het is goed om te realiseren dat dé sekswerker niet bestaat. Er is een groep sekswerkers die in staat is om zelfstandig en autonoom te werken. Er zijn ook sekswerkers die meer kwetsbaar zijn en alles er tussenin. We zien in het huidige beleid veel aandacht voor de kwetsbare sekswerker met multiproblematiek. Wij vinden het ook belangrijk dat er aandacht is voor deze groep, maar wat ons betreft moet er ook meer aandacht en faciliteiten komen voor de andere groepen sekswerkers.

Tot slot is ook de wens van klanten divers. Utrecht verdient een beleid waar de diversiteit van het sekswerk en de sekswerkers tot haar recht komen. Een modern sekswerkbeleid bevat in elk geval de volgende onderdelen:

- De 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;
- De betrouwbare overheid en
- Toegankelijke hulp- en dienstverlening.

De positie en emancipatie van sekswerkers

De veiligheid van sekswerkers is het vertrekpunt van ons advies. De positie van sekswerkers hangt hiermee samen. Door het stigma dat er op sekswerk zit, is sekswerk veelal onzichtbaar. Nogmaals, sekswerk is een legaal beroep en in een stad als Utrecht moet daar ruimte voor zijn. Naast dat er uitstapprogramma's zijn, dient er in het sekswerkbeleid (via gesubsidieerde instanties) ook ruimte te zijn voor de positie en ontwikkeling van sekswerkers. Zo kunnen er bijvoorbeeld cursussen worden aangeboden op het gebied van administratie en boekhouding, ondernemerschap, zelfverdediging en ook het herkennen van en handelen bij signalen van uitbuiting. Maak van sekswerkers niet het probleem maar de oplossing.

De voorlichtende en signalerende rol van de gemeente (en partners)

De gemeente heeft naast de rol van toezicht en handhaving ook een voorlichtende rol. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om de omgeving/buurt uit te leggen wat de impact van sekswerk op de leefbaarheid is. Dat het een legaal beroep is en in de meeste gevallen helemaal niet tot overlast leidt omdat zowel de sekswerker als klant vaak niet wil opvallen. Nachtkroegen leiden in het algemeen tot meer overlast dan een (kleine) inrichting voor sekswerk.

> ‘Het gaat niet alleen over vrouwen’

Het versterken van de signalerende rol van de gemeente als het gaat om kwetsbaarheid van sekswerkers, onveilige werkplekken of misstanden moet onderdeel zijn van het sekswerkbeleid. De gemeente kan hier zelf in investeren door bijvoorbeeld scholing van sekswerkers zelf en medewerkers die regelmatig contact hebben met sekswerkers.

De betrouwbare overheid

Al bijna tien jaar is de gemeente op zoek naar een oplossing voor de raamprostitutie op het Nieuwe Zandpad. Dit duurt voor sekswerkers en ondernemers veel te lang en draagt niet bij aan het vertrouwen in de gemeente. Sekswerkers zijn vaak teleurgesteld door de gemeente en door andere overheden. Het verbeteren van de vertrouwensrelatie is een belangrijk element in een modern sekswerkbeleid.

Toegankelijke hulp- en dienstverlening

Toegankelijke en laagdrempelige hulp- en dienstverlening voor alle vormen van sekswerk is en blijft essentieel. Van belang is dat er aandacht is voor onzichtbare en moeilijk bereikbare groepen, onder wie mannen, trans sekswerkers en buitenlandse sekswerkers.

Richt een sekswerkplatform op

We adviseren om kennis en ervaring en informatie uit te wisselen in een platform waar sekswerkers zelf ook deel van uitmaken. Dit verbetert de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen op het gebied van beleidsontwikkeling, knelpunten en kansen, hulpverlening, misstanden handhaving en oplossingen.

En heb lef

Er is geen simpele oplossing om in de stad meer werkplekken voor sekswerkers te realiseren. Er zal altijd onvrede of teleurstelling zijn bij een of meerdere betrokkenen. De gemeente heeft de rol om alle belangen af te wegen en een keuze te maken, waarbij het duidelijk is dat iedereen water bij de wijn moet doen. In het sekswerk-dossier vraagt dit om wat meer lef. Blijven polderen tot er een oplossing is waar iedereen tevreden mee is, is niet haalbaar en realistisch. De gemeente dient alle belangen af te wegen en een zo goed mogelijke keuze te maken. Lef gaat ook over het tempo van realiseren van meer werkplekken en het durven prioriteren. Wacht hier niet te lang mee, dit helpt niet in het ontwikkelen. Niet alles hoeft tegelijk.

Misstanden & Mensenhandel

Het is evident dat de sekswerksector meer risico’s op misstanden en mensenhandel met zich meebrengt dan veel andere sectoren. Het tegengaan van misstanden en mensenhandel zijn daarom belangrijke randvoorwaarden voor veilig sekswerk en het versterken van de positie van sekswerkers. Gelukkig gaat er veel goed, maar als het misgaat heeft dit vaak grote impact op het welbevinden van de sekswerker en de leefbaarheid in de buurt. Het signaleren en melden van (zorgen over) misstanden mensenhandel moet vanzelfsprekend en makkelijk zijn. Uit de gesprekken met de eigenaren van de seksinrichtingen maken wij op dat er nog kansen liggen om de signalering van misstanden te verbeteren. Zij melden nu bijvoorbeeld alleen misstanden als zij dit signaleren bij een sekswerker die in hun club werkt. Echter wanneer een sekswerker op gesprek bij een club komt om daar te werken en de clubeigenaar of medewerker heeft het vermoeden dat de sekswerkers gedwongen werkt, maakt hij of zij geen melding. Er kan overigens ook terughoudendheid zijn bij clubeigenaren om melding te maken van misstanden bij sekswerkers van de eigen club omdat dit gevolgen kan hebben voor de clubeigenaar. Ons advies aan de gemeente is om samen met de eigenaren van de clubs en de politie te bespreken hoe deze signalen wel gemeld kunnen worden.

Aanbeveling 2:

Onderzoek wat werkt in proeftuinen

Wij constateren dat we, in Nederland en dus ook in Utrecht, eigenlijk niet goed weten wat er op lokaal niveau werkt als het gaat om sekswerkbeleid en het creëren van meer werkplekken. Nu er binnen de huidige landelijke wet- en regelgeving nog ruimte is, zou meer geleerd kunnen worden over op welke wijze vormen van sekswerk veilig en schoon kunnen plaatsvinden. Ons advies is om enkele proeftuinen in te richten waarin meer geleerd kan worden over de manier waarop zelfstandig thuiswerken en werken in klein groepsverband veilig, schoon en overlastvrij zou kunnen zijn. We verwachten namelijk dat de verschuiving van traditionele vormen van sekswerk (zoals raamsekswerk) naar modernere vormen van sekswerk (zoals sekswerk via internet) *voor een deel* onomkeerbaar is. Kort gezegd: ook als de gemeente Utrecht meer raamwerkplekken opent, zal een deel van het sekswerk zich thuis afspelen. Daarnaast zien we dat ook andere grote steden op zoek zijn naar manieren om thuissekswerk en zelfstandige escort (voorzichtig) meer ruimte te geven. De gemeente Utrecht zou een voortrekkende rol kunnen spelen door te laten zien hoe dat veilig kan. Daarnaast geldt dat onderzoek en ervaring elders in het land nog geen uitsluitsel geeft over de effecten van lokaal beleid op de thuissekswerkbranche. Dat pleit ervoor om beleid niet zonder dit eerst uit te proberen door te voeren.

Met de proeftuinen wordt onderzocht welke vormen van sekswerk onder omstandigheden en voorwaarden zo regelluw mogelijk kunnen plaatsvinden. Omdat het risico op misstanden in de sekswerkbranche groter is dan in andere branches zal hier in de proeftuinen aandacht voor moeten zijn. En hoe graag we sekswerk net als elk ander beroep zouden willen benaderen, er zullen regels, kaders en randvoorwaarden nodig zijn om veilig te kunnen werken.

Kenmerk van een proeftuin is wat ons betreft dat het kleinschalig is, stapsgewijs wordt ontwikkeld en samen met sekswerkers, partners en de buurt. Ook kan een proeftuin worden gestopt wanneer het niet werkt.

Proeftuin 1: Sta thuiswerk en zelfstandige escort toe[1]

Het is op dit moment in Utrecht niet toegestaan om als sekswerker vanuit je eigen woning te werken. Onze aanbeveling is om in een proeftuin te onderzoeken op welke manier thuiswerken wel mogelijk is. De belangrijkste reden is dat er op dit moment veel sekswerkers vanuit een woning werken maar dat het zicht ontbreekt.

1. Zelfstandige escort: zonder tussenkomst van een bedrijf of een derde spreekt de sekswerker met een klant af op een (andere) locatie, bijvoorbeeld een hotel of het thuisadres van de klant.

Op het moment dat er misstanden plaatsvinden melden de sekswerkers zich niet omdat ze bang zijn dat ze gestraft worden voor het thuiswerken. Onze verwachting is dat wanneer het thuiswerken wordt toegestaan dit veiliger wordt voor sekswerkers. Dat zij sneller misstanden zullen melden en om hulp vragen als dat nodig is. Ons advies is om ook in deze proeftuinen te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om als zelfstandige escort te werken.
Wij adviseren om het in deze proeftuin aan enkele kleine groepen sekswerkers toe te staan om vanuit huis of als zelfstandige escort te werken. Door mee te doen aan deze proeftuin geef je sekswerkers de kans om samen met de gemeente een legaal sekswerkbeleid te ontwikkelen. Zij genieten daarnaast van meer veiligheid en krijgen de kans om openlijk te adverteren.

Omdat de bestemmingsplannen in Utrecht sekswerk vanuit huis niet mogelijk maken moet hier nog een oplossing voor worden gevonden. Er zijn verschillende mogelijkheden zoals een vergunning of een ontheffing. Een andere optie is om het te gedogen, maar dan is het nog steeds illegaal. Een vorm van melding of registratie is wenselijk. Hiervoor zal gezocht moeten worden naar de mogelijkheden binnen de huidige privacywetgeving

Proeftuin 2: Maak werken in klein groepsverband mogelijk

Een deel van de sekswerkers werkt graag in een klein groepje. Dit zorgt namelijk voor extra veiligheid omdat ze elkaar in de gaten kunnen houden. We hebben in onze gesprekken voorbeelden gehoord dat met een groep vanuit iemand zijn of haar woning wordt gewerkt of vanuit Airbnb's of vakantieparken. Hier is net zoals bij het thuiswerk geen actief toezicht op. De gemeente handhaaft op het moment dat er overlastmeldingen komen.
Ons advies is om in een proeftuin te onderzoeken wat het effect is wanneer het is toegestaan om als sekswerkers in een klein groepsverband samen te werken. We kijken hierbij vooral naar groepen van twee tot drie zelfstandige autonome sekswerkers die op één locatie werken zonder een exploitant. Deze locatie kan een woning zijn. Ons advies is om locaties in de gemeente aan te wijzen waar het werken in een groepje zonder exploitant mogelijk is. Sekswerkers kunnen zelfstandig een ruimte huren waar zij samen kunnen werken.
Belangrijk is om deze proeftuin samen te ontwerpen met sekswerkers en de omgeving (van de werkplekken). Voor de proeftuin is een aantal groepen sekswerkers nodig die dit samen willen doen gedurende de looptijd van de proeftuin.

Aandachtspunten en randvoorwaarden voor de proeftuinen

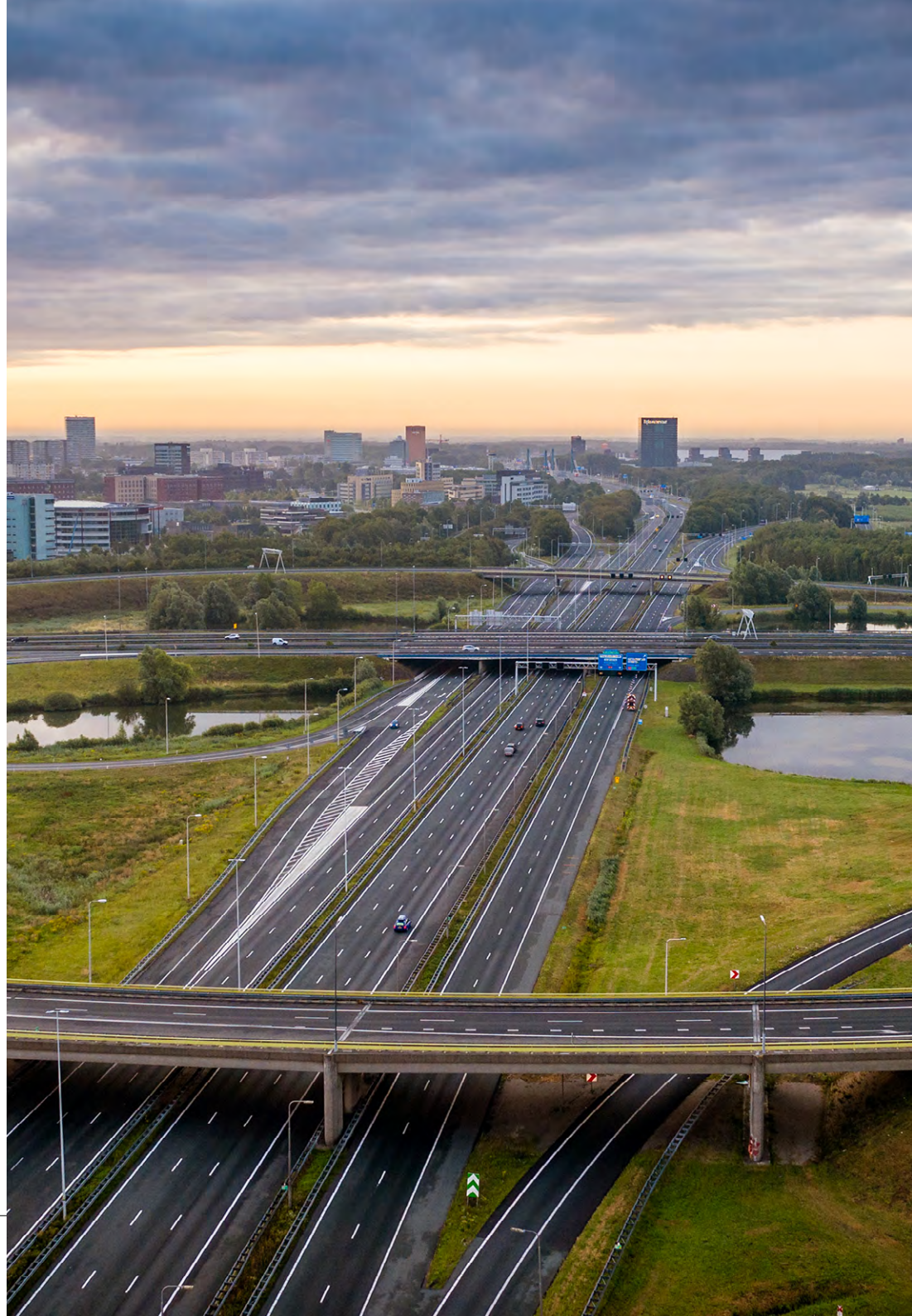
- **Selectie van de sekswerkers.** Definieer wie er mee kan doen aan de proeftuinen en aan welke criteria zij moeten voldoen. Bijv. ingeschreven bij KvK, bereid om mee te werken aan vormgeving van de proeftuinen en de lerende evaluatie. De animo bij bekende pilots voor thuiswerken in andere gemeentes is op dit moment laag.
- **Bestemmingsplan.** Afwijken van bestemmingsplan voor twintig tot dertig sekswerkers moet geregeld worden.
- **Veiligheid sekswerker.** Alleen werken kan onveilig zijn, bijvoorbeeld wanneer klanten gewelddadig worden of niet willen betalen. Er is tenslotte niemand om te helpen. Dit is nu ook aan de orde en sekswerkers melden dit niet omdat ze nu onvergund en niet legaal werken. Door het thuiswerken legaal te maken, wordt de drempel om geweld of misstanden te melden volgens ons verlaagd. Dit zal in de proeftuin actief gemonitord moeten worden.
- **Toezicht & handhaving.** Wanneer het wordt toegestaan om thuis te werken is het belangrijk om kaders en randvoorwaarden te stellen over wat toegestaan is en wat niet en hoe het toezicht op en handhaving van de regels wordt vormgegeven.
- **Registratie.** De gemeente mag wettelijk gezien de sekswerker niet registreren. Voor de proeftuin is een vorm van registratie wel wenselijk. Enerzijds om te kunnen monitoren hoe de proeftuin verloopt. Anderzijds om te kunnen handhaven. Hiervoor moet een oplossing worden gevonden.
- **KvK.** De gegevens van inschrijving bij de KvK zijn grotendeels openbaar. Dit geldt in ieder geval voor het vestigingsadres. Dit maakt dat sekswerkers zich helemaal niet inschrijven of onder een andere beroepsgroep.
- **Woningcorporaties.** In veel huurcontracten (van sociale huurwoningen) wordt sekswerk vanuit huis niet toegestaan. Overleg met woningcorporaties is nodig om deze proeftuin vorm te geven.
- **De rol van de gemeente.** Initiatieven zouden vanuit de sekswerkers aangedragen moeten worden. De gemeente speelt wel een actieve rol bij het binnenhalen van initiatieven.

Vormgeven van de proeftuin

Het succesvol vormgeven en uitvoeren van deze proeftuinen kan volgens ons alleen samen met de sekswerkers, hulp- en dienstverleningspartners, veiligheidspartners en buurtbewoners. Sekswerkers die meedoen in de proeftuinen worden gevolgd om in beeld te brengen wat goede voorwaarden zijn om thuiswerk en werken in

groepjes mogelijk te maken. De sekswerkers die gevolgd worden in deze proeftuin worden vanaf het eerste moment betrokken en geven de proeftuin mee vorm, inclusief de indicatoren waarop gemonitord wordt. Gedurende de looptijd van de proeftuin worden ze actief gemonitord en gevolgd. Zie ook de zesde aanbeveling.

Voor politie, OM, gemeente en de hulp- en dienstverlening is een belangrijke rol weggelegd in het vormgeven en monitoren van deze proeftuin. Zo moet er een kader ontwikkeld worden op basis waarvan gehandhaafd kan worden bij overlastmeldingen of misstanden. Het is van belang dat hulp- en dienstverlening voor sekswerkers laagdrempelig georganiseerd is en dat het aanbod in de stad aansluit bij de proeftuinen.



Aanbeveling 3:

Vereenvoudig de regelgeving voor privéhuizen en seksclubs

Voor een deel van de sekswerkers zijn privéhuizen en seksclubs aantrekkelijke werkplekken. Dit komt bijvoorbeeld doordat werken via de opting-in regeling ervoor zorgt dat belasting en premies door de verhuurder worden betaald en het privéhuis of de club veiligheid en sociale contacten biedt. Ook voor de gemeente Utrecht heeft deze vorm van sekswerk voordelen ten aanzien van transparantie en de mogelijkheden om toezicht te houden. Wanneer Utrecht aantrekkelijker wordt voor ondernemers om een privéhuis of club te starten of te behouden, vergroot dit de kans dat ondernemers een bedrijf willen starten.

In Utrecht zijn twee privéhuizen gevestigd en daar zijn de afgelopen jaren geen misstanden of overtredingen geconstateerd. De regels en (vergunnings)eisen worden door de eigenaren van deze huizen als streng ervaren. Een voorbeeld hiervan is dat wanneer de vergunning na drie jaar opnieuw moet worden aangevraagd, de ondernemer alle gegevens opnieuw moet aanleveren, terwijl de gemeente die al heeft. Hier zou meer flexibiliteit in kunnen zitten. Opvallend in de gesprekken vonden wij ook dat het contact tussen deze ondernemers en de gemeente beperkt is. Wij vermoeden dat een deel van de onvrede bij de ondernemers voortkomt uit dit beperkte contact. Er is alleen contact als het noodzakelijk is zoals bij een wijziging in de vergunning of meldingen. Hier liggen wat ons betreft kansen om het aantrekkelijker te maken om in Utrecht een sekswerkbedrijf te starten en te houden.

Ons advies om in samenwerking met de eigenaren van de bestaande huizen te kijken hoe je als gemeente meer servicegericht de vergunningverlening kan inrichten. Het versoepelen van regels en eisen kan hierbij helpen, maar alleen wanneer er ook geïnvesteerd wordt in het verbeteren van de relatie.

De versoepeling kan zijn door een seksbedrijf te behandelen zoals bepaalde andere bedrijven en de vergunningplicht niet meer toe te passen. De versoepeling kan ook zijn door binnen de vergunning het aantal regels terug te dringen. Daarnaast kan er ook gekeken worden wat de mogelijkheden zijn in het bestemmingsplan om een sekswerkbedrijf te starten.

Wij adviseren ook om te verkennen of het mogelijk is om een ontheffingsbeleid te ontwikkelen waarbij de mogelijkheid ontstaat een sekswerkbestemming te krijgen mits je aan een aantal voorwaarden en eisen voldoet. Met de eigenaren van de bestaande privéhuizen en wellicht met een aantal ondernemers die een

sekswerkbedrijf zouden willen starten in Utrecht kan dit ontheffingsbeleid worden vormgegeven.

We benadrukken dat een goede relatie met ondernemers ook voor de gemeente Utrecht en haar samenwerkingspartners voordelen met zich meebrengt. Zij zullen immers eerder geneigd zijn om signalen van mogelijke uitbuiting te melden.

Aanbeveling 4:

Onderzoek de mogelijkheid voor een vorm van kleinschalig straatsekswerk

Met de sluiting van de tippelzone in juli 2021 is een laagdrempelige vorm van sekswerk uit de stad verdwenen. Het was laagdrempelig voor klanten en laagdrempelig voor sekswerkers. Voor sekswerkers die werkten op de tippelzone werkte het systeem goed. Er was sociale controle (je kent elkaar), de hulp- en dienstverlening was dichtbij in de gezellige huiskamer op de tippelzone en er was een goede relatie met veiligheidspartners zoals politie en toezicht. Als het nodig was, kon de politie er snel zijn. Daarnaast was het contact van de sekswerkers met de klanten laagdrempelig en was er een veilige afwerkplek. Daarbij komt dat deze vorm van sekswerk lage beroepskosten met zich meebrengt voor de sekswerker omdat zij onder andere geen kosten hebben aan een werkplek.

De hulpverlening en sekswerkers geven aan dat er op dit moment ook sekswerk op straat plaatsvindt in Utrecht. Op verschillende plekken in de stad en met afwerkplekken op openbare plekken zoals in parken en steegjes. Er is vraag en aanbod voor. Er is bij sekswerkers nog steeds 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.

‘Vrijheid is: geen exploitanten’

Wij zijn ons ervan bewust dat de samenleving en de politiek verdeeld is over straatsekswerk. Sinds het begin van deze eeuw staat de wenselijkheid van tippelzones ter discussie en worden de meeste zones gesloten. Alleen in Arnhem en in Nijmegen zijn er nog tippelzones. Waar de tippelzone in Arnhem zeer beperkt gebruikt wordt, mede door een uitsterfbeleid, heeft de gemeenteraad van Nijmegen er onlangs voor gekozen om de tippelzone te behouden en zelfs uit te breiden. In Nijmegen ligt de tippelzone op de grens van stedelijk gebied en er zijn er overdekte werkplekken. Ons advies is om te onderzoeken wat de mogelijkheid is voor een vorm van straatsekswerk in de stad. Hou het kleinschalig en overzichtelijk. We realiseren ons dat het vinden van een geschikte locatie geen makkelijke opgave is en buurtbewoners wellicht zeer terughoudend reageren op het idee. Het is dus van belang om de buurt goed te informeren en mee te nemen in eventuele ontwikkelingen. De gemeente zou het ook mee kunnen nemen bij de ontwikkeling van nieuwbouw. In elk geval helpt het niet om de ogen te sluiten voor de realiteit dat (de behoefte aan) straatsekswerk er is.

Aanbeveling 5:

Realiseer kleinschalig locatiegebonden sekswerk

Wij adviseren om in Utrecht kleinschalig, locatiegebonden sekswerk vorm te geven waarbij ramen en gesloten werkplekken door sekswerkers (zelfstandig) te huren zijn. Dit zouden twee of meer locaties kunnen zijn, op verschillende plekken in de stad. 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. Dit is er nu helemaal niet in Utrecht en een deel van de sekswerkers wil niet vanuit de eigen woning werken. Grootschalige raamprostitutie zoals in het verleden plaatsvond op het Zandpad is niet meer passend in de huidige branche waar bemiddeling steeds meer via internet plaatsvindt. Een combinatie van werkplekken met en zonder raam zou een goede oplossing zijn.

Kleinschaligheid komt tegemoet aan de wens van sekswerkers. Sekswerkers geven aan dat zij het prettig vinden om samen op één locatie te werken omdat dit zorgt voor sociale controle onderling. Dit is beter als het kleinschalig is. Je kan elkaar helpen en in de gaten houden. Door het locatiegebonden sekswerk zo in te richten draagt dit ook bij aan de beheersbaarheid voor toezicht en handhaving en de politie. De verwachting is dat de kleinschaligheid ervoor zorgt dat het minder aantrekkelijk is voor andere vormen van criminaliteit. Ook zorgt het ervoor dat vanuit toezicht en handhaving en de politie een vertrouwensrelatie kan worden opgebouwd met de sekswerkers. En niet onbelangrijk, kleinschaligheid heeft minder impact op de leefbaarheid en veiligheid voor de buurt.

‘Sekswerk is een beroep’

Het is wenselijk dat er op deze locatie een aantal zaken gezamenlijk wordt geregeld, zoals veiligheidsmaatregelen en schoonmaak (die in de huurprijs zitten). Er dient laagdrempelige toegang tot hulp- en dienstverlening te zijn. De werkplekken kunnen ook per uur gehuurd worden, voor een dagdeel of een dag.

De vraag is dan nog wat kleinschalig is. Hierbij gaat het over de balans tussen leefbaarheid, beheersbaarheid, veiligheid en betaalbaarheid. In gesprekken die we hebben gevoerd met de verschillende partijen liep dit uiteen van tien tot 31 ramen en gesloten werkplekken. De locatie zal ook bepalen wat de omvang kan zijn. Ons advies is om te onderzoeken wat de mogelijkheden in de stad zijn.

Voor het huren van een werkruimte dient de sekswerkers aan een aantal voorwaarden te voldoen, denk aan een inschrijving bij de KvK of een bepaalde vorm van registratie. Dit laatste kan mogelijk lastig zijn gelet op de huidige wet- en regelgeving. We adviseren om dit samen met sekswerkers en partners uit te werken en te bezien wat de mogelijkheden zijn.

Een complexe tender lijkt niet het aangewezen instrument om dit te realiseren. Wij adviseren om samen met marktpartijen te kijken naar mogelijkheden voor een kleinschalige locatie.

Aanbeveling 6:

Laat de beleids-wijzigingen en proeftuinen lerend evalueren

Leren en verantwoorden

We adviseren om de aanpassingen in het beleid en de proeftuinen lerend te (laten) evalueren. Wat ons betreft zou het oogmerk van een dergelijke evaluatie niet enkel moeten zijn om achteraf terug te kijken en te bepalen of doelen behaald zijn (ex post evaluatie). Het doel zou ook moeten zijn om vooraf (ex ante) afwegingen, keuzes, beleidsdoelen en beoogde mechanismen in kaart te brengen. Tot slot kunnen de aanpassingen in beleid en proeftuinen ook tijdens de looptijd ervan worden gemonitord (ex durante evaluatie). Dat stelt de gemeente in staat om tussentijds knelpunten op te halen en op te lossen. De evaluatie moet worden gezien als een lerende praktijk die niet alleen bedoeld is om richting de gemeenteraad en de stad te verantwoorden maar ook om tussentijds bijsturen mogelijk te maken.

Het definiëren en meten van succes

Een van de grootste uitdagingen binnen deze aanbeveling is het definiëren en meten van succes. Hoe formuleer je concrete doelen? En hoe maak je de beoogde effecten meetbaar? Om deze vragen te beantwoorden kan er gekeken worden naar eerder uitgevoerd onderzoek. In een recent onderzoek naar effecten van prostitutiebeleid maken Bleeker, Mulder en Korf (2021) onderscheid tussen drie clusters van effecten. Ten eerste gaat het hier om de aard en omvang van de seksbranche. Hieronder vallen indicatoren zoals het aantal werkplekken, de omvang van vraag en aanbod en de kenmerken van klanten en sekswerkers. Ten tweede keken Bleeker, Mulder en Korf naar de effecten van beleid op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Denk daarbij aan sociale zekerheidsrechten, effecten op arbeidsomstandigheden, stigma, hygiëne, contact met instanties en tevredenheid met werken. Tot slot zijn de effecten op het voorkomen van mensenhandel van belang. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om aantallen mensenhandel slachtoffers. Daarnaast gaat het ook om handhavingsmogelijkheden en de capaciteit van politie. Niet alle typen effecten zullen voor de gemeente Utrecht relevant zijn. De lerende evaluatie zou dan ook moeten starten met onder meer het scherp krijgen van de beoogde effecten.

Hoe deze effecten in kaart kunnen worden gebracht verschilt per indicator. Het ligt echter voor de hand om voor een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden te kiezen. Het lerende karakter van de evaluatie nodigt bovendien uit om voor activerende, actiegerichte onderzoeksvormen te kiezen. Gezien de complexiteit en omvang van de uitdaging van de gemeente ligt het voor de hand om de aanpassingen in beleid en proeftuinen voor minimaal drie jaar te volgen.

Participatie

Het evalueren van de beleidsaanpassingen en proeftuinen kan naar ons idee niet zonder de participatie van de mensen om wie het gaat. Onderzoekskaders zoals actieonderzoek en lerend evalueren bieden veel ruimte om samen met sekswerkers, exploitanten, beleidsambtenaren en bewoners op een gelijkwaardige manier goed onderzoek te doen naar (ervaren) effecten van beleid.

Zelf uitvoeren of uitbesteden

Een fundamentele keuze is of de gemeente de evaluatie zelf uitvoert of uitbesteedt aan een onafhankelijke partij. Beide keuzes hebben voor- en nadelen. Zelf uitvoeren heeft als voordeel dat de gemeente zelf de onderzoeksactiviteiten uitvoert en dus ook uit eerste hand leert. Een nadeel ervan is dat het lastig is om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen. Het verantwoordingsdoel van de evaluatie komt dan mogelijk in het gedrang.

3. Achtergrond | Beleid en regelgeving

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we op hoofdlijnen het beleid ten aanzien van sekswerk. Welke varianten zijn er te onderscheiden en hoe is het in Nederland geregeld? Wat zijn de taken van het decentraal domein en welke taken liggen op het gebied van de rijksoverheid?

3.2 Drie beleidsvarianten

Er zijn grofweg drie beleidsvarianten te onderscheiden: criminalisering, regulering en decriminalisering. In het recent verschenen landenvergelijkend onderzoek worden deze varianten beschreven (Bleeker, Mulder & Korf, 2021).

Over veel mogelijke effecten van prostitutiebeleid kunnen op basis van eerder onderzoek geen conclusies worden getrokken. Dat gaat met name om effecten op de omvang van de totale seksbranche, de omvang van de vraag naar betaalde seks, verschuivingen tussen onderdelen van de branche, de transparantie van de branche, de aard en omvang van mensenhandel en organisatie en resultaten van handhaving en toezicht. Bestaand onderzoek schijnt vooral licht op de gevolgen van beleid op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Dat geldt met name voor arbeidsrechten en -omstandigheden, toegang tot voorzieningen en tot hulpverlening (waaronder aangiftebereidheid), welzijn en veiligheid van sekswerkers, en stigmatisering.

3.3 Criminalisering

Binnen de beleidsvariant criminalisering kan onderscheid gemaakt worden tussen totale criminalisering en gedeeltelijke criminalisering. Bij totale criminalisering zijn de sekswerker, de klant en derden die sekswerk faciliteren strafbaar. Gedeeltelijke criminalisering stelt minstens één actor binnen de seksbranche strafbaar. Voorbeelden van landen met overwegend criminaliserend beleid zijn Zweden, Frankrijk en Ierland. (Gedeeltelijke) criminalisering verslechtert de positie en werkomstandigheden van sekswerkers. Zij krijgen bijvoorbeeld te maken met gevolgen van mogelijk veeleisender klanten die zich door het verbod niet laten afschrikken, slechtere arbeidsomstandigheden, een hogere drempel voor voorzieningen en hulpverlening en zij voelen zich (nog meer) gestigmatiseerd.

3.4 Regulering

Kenmerkend aan de variant regulering is de meer pragmatische benadering waarbij met branche-georiënteerd beleid sekswerk wordt gestimuleerd en beperkt. De overtuiging is dat ongeacht de wenselijkheid ervan, de seksbranche zal bestaan. Beleidsmaatregelen en acties die worden ingezet zijn bijvoorbeeld het versterken van de rechtspositie van sekswerkers en de registratie van en vergunningplicht voor sekswerkers. Voorbeelden van landen zijn onder meer Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland. Regulering is de minst onderzochte beleidsvariant. Dat maakt het lastig om uitspraken te doen over de effecten ervan. Alleen over de gevolgen van regulering op enkele aspecten van de juridische en maatschappelijke positie is met de nodige voorzichtigheid iets te zeggen. Een mogelijk gevolg van een vergunningplicht voor sekswerkers en een beperking van de vergunde seksbranche is dat sekswerkers illegaal gaan werken en gezondheidsrisico's lopen en kwetsbaarder zijn voor uitbuiting.

3.5 Decriminalisering

Decriminalisering is een beleidsvariant die sekswerkers en werknemers binnen andere sectoren op (vrijwel) gelijke wijze behandelt. Er zijn geen of weinig wetten die specifiek voor de seksbranche gelden en sekswerk wordt zo veel mogelijk gereguleerd door bestaande arbeidswetgeving. Beleidsmaatregelen en acties die men bij deze beleidsvariant ziet, zijn onder meer het regelen van sekswerk in (generiek) arbeids-, fiscaal-, en bestuursrecht en het mogelijk maken dat sekswerk voor een deel vergunningsvrij wordt uitgeoefend. Grotere commerciële bedrijven kunnen bijvoorbeeld wel tot aanvragen van een vergunning verplicht worden. Nieuw-Zeeland is op dit moment het enige land waar het beleid overwegend de-criminaliserend van aard is.

Decriminalisering in Nieuw-Zeeland verhoogde de ervaren autonomie van sekswerkers. De meest gefundeerde bevindingen betreffen het gevolg van decriminalisering op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Sekswerkers in Nieuw-Zeeland voelen sinds de decriminalisering meer controle over hun werkzaamheden en interactie met klanten en exploitanten, en zijn meer bereid tot contact met politie en justitiële instanties.

3.6 Sekswerkbeleid in Nederland gedecentraliseerd

Sinds 1 oktober 2000 is het bordeelverbod opgeheven. De hoofddoelstelling van deze wetswijziging is om een duidelijk onderscheid te maken tussen strafwaardige en niet-strafwaardige vormen van (exploitatie van) sekswerk. Hiermee wordt sekswerk ontdaan van criminele randverschijnselen en wordt beoogd de rechtspositie en werkomstandigheden van de sekswerker te verbeteren. Hoewel sekswerk en het gebruik hiervan voor deze wetswijziging al niet strafbaar was, is sekswerk hiermee een legaal beroep waar regels aan kunnen worden gesteld. Het zwaartepunt van het prostitutiebeleid ligt sinds de opheffing van het bordeelverbod bij de gemeente omdat zij op grond van artikel 151a van de Gemeentewet een vergunningenstelsel voor prostitutiebedrijven kunnen hanteren. Het is aan de gemeente via lokale regelgeving te bepalen of en op welke wijze vorm wordt gegeven aan het prostitutiebeleid en te bepalen welke typen sekswerk vergunningplichtig en niet-vergunningplichtig, en legaal of illegaal zijn. Momenteel worden de meeste vergunningen voor seksbedrijven in Nederland uitgegeven aan seksclubs, privéhuizen en escortbureaus (Bleeker & Van den Braak, 2021).

Termen legaal & illegaal en vergund en onvergund
Door de opheffing van het bordeelverbod is een scheiding ontstaan tussen legaal en illegaal sekswerk. Legaal sekswerk kan worden onderverdeeld in vergund en onvergund. Sekswerk is legaal wanneer er een vergunning voor nodig is en er ook daadwerkelijk sprake is van een geldige vergunning. Maar sekswerk kan ook zonder vergunning legaal zijn als deze niet vereist is. Het gereguleerde deel ziet enkel op vrijwillig sekswerk door volwassenen. Onvrijwillig sekswerk of sekswerk verricht door minderjarigen is per definitie illegaal waartegen strafrechtelijk moet worden opgetreden.

3.7 Gemeentelijke instrumenten voor regulering

Gemeenten kunnen sekswerk in hun gemeente reguleren met een verordening, beleidsregels, bestemmingsplannen, vergunningen, toezicht en handhaving, zorg- en dienstverlening. Gemeenten hebben geen wettelijke grondslag voor het verbieden van sekswerk in hun gemeente, maar kunnen met restrictief beleid bedrijfsmatig sekswerk praktisch onmogelijk maken. Ook kunnen gemeenten in theorie alle vormen van sekswerk (met uitzondering van onvrijwillig of door minderjarigen verricht sekswerk) onvergund legaliseren. Op dit moment heeft slechts iets meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten prostitutiebeleid (Bleeker & Van den Braak, 2021). Dat was in 2014 nog 75 procent (Van Wijk et al., 2014). De meeste gemeenten met prostitutiebeleid kiezen voor zogenaamd maximumbeleid; het maximeren van het aantal toegestane vergunningen.

3.8 Nieuwe wetgeving in ontwikkeling: Wetsvoorstel regulering sekswerk

Het Rijk stelt de landelijke wettelijke kaders vast maar doordat het prostitutiebeleid gedecentraliseerd is, zijn er grote verschillen tussen gemeenten. Waar je, bijvoorbeeld, in de ene gemeente als 18-jarige aan het werk kunt, moet je in de andere gemeente 21 zijn. Om lokale verschillen te verkleinen en dwang en uitbuiting in de seksbranche beter tegen te kunnen gaan en de positie van de sekswerker te verbeteren, werkt het kabinet sinds langere tijd aan wetgeving die zich richt op een landelijk en uniform vergunningstelsel voor sekswerk: de Wet regulering sekswerk (Wrs).

In de kern komt het erop neer dat er een uniforme vergunningplicht komt voor seksbedrijven en dat iedere sekswerker over een vergunning dient te beschikken, die in een landelijk register worden opgenomen. In de huidige wetgeving is alles legaal tenzij de gemeente iets vergunningplichtig maakt of het niet toestaat. In de nieuwe wet is niks legaal tenzij de gemeente een vergunning afgeeft[2]. Daarnaast geldt dat de minimale leeftijd voor een vergunning 21 jaar wordt en dat klanten van sekswerkers en degenen die sekswerkers zonder vergunning helpen om daar zelf aan te verdienen (zogenoemde faciliteerders), in overtreding zijn.

2. Dit betreft uiteraard alleen vrijwillig sekswerk verricht door meerderjarigen. Onvrijwillig sekswerk en sekswerk verricht door minderjarigen is per definitie illegaal.

In het regeerakkoord van het huidige kabinet neemt de coalitie zich voor om de Wrs in de huidige kabinetsperiode in te voeren. Maar het is nog onduidelijk of dit daadwerkelijk gaat lukken. Tot heden is er geen sprake van consensus zoals blijkt uit de brief van de verantwoordelijk bewindspersoon aan de Tweede Kamer over de Evaluatie Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche van 11 juli 2022. Daarnaast werkt het kabinet aan een wettelijke grondslag op basis waarvan gemeenten persoonsgegevens van sekswerkers kunnen registreren en verwerken zodat gemeente adequaat invulling kunnen geven aan hun toezichts- en handhavingstaken. Nu is het registeren en verwerken niet mogelijk op basis van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

3.9 Uitstapprogramma's en aandacht voor verbetering

Een andere component van het landelijke beleid omvat het faciliteren van uitstapprogramma's. Na meerdere subsidieperiodes krijgen 18 centrumgemeenten (zogenoemde Decentralisatie Uitkering Uitstapprogramma's Prostituees (DUUP) gemeenten) momenteel structurele financiering voor het inrichten van ondersteuning aan sekswerkers die willen stoppen. Utrecht is een van de centrumgemeenten en werkt voor de uitvoering van de uitstapprogramma's samen met maatschappelijke organisaties die gespecialiseerd zijn in hulp- en dienstverlening en uitstap. De landelijke overheid heeft tot slot aandacht voor het tegengaan van stigmatisering van sekswerk en van sekswerkers. Zo stimuleerde het Rijk het ontstaan van de Sekswerk Alliantie Destigmatisering en richtte ze een landelijk klachtenloket in.

4. Achtergrond | Kenmerken en risico's sekswerk in Nederland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal belangrijke aspecten van sekswerk. Welke vormen er van sekswerk zijn en welke ontwikkelingen we zien. Ook gaan we kort in op de risico's die verbonden zijn aan het beroep.

4.2 Vormen van sekswerk

De seksbranche in Nederland is een diverse branche en omvat verschillende vormen van sekswerk. We onderscheiden de volgende vormen van sekswerk:

- **Raamsekswerk:** De sekswerker werft zichtbaar klanten vanachter een raam. De kamer waar de werkzaamheden worden verricht wordt meestal door een sekswerker gehuurd van een exploitant tegen een vast tarief. De sekswerker werkt zelfstandig.
- **Straatsekswerk:** Klanten worden geworven op straat. De werkzaamheden vinden doorgaans plaats in de auto van de klant op een' afwerkplek'. In sommige gevallen gaan de sekswerker en de klant naar een andere locatie, bijvoorbeeld een hotel.
- **Sekswerk in een seksclub of een privéclub:** De werkzaamheden vinden plaats in een pand specifiek ingericht voor sekswerk. Bij een seksclub is een bar aanwezig en praten de klanten eerst met de aanwezige sekswerkers. Bij een privéclub is geen bar aanwezig.
- **Escortwerkzaamheden via een bureau:** Een bureau bemiddelt tussen sekswerker en klant. Het bureau stuurt een sekswerker naar de afgesproken locatie met de klant.
- **Sekswerk in massagesalons:** Het geven van een massage staat voorop waarbij ook seksuele handelingen kunnen worden verricht.
- **Zelfstandige escortwerkzaamheden:** Zonder tussenkomst van bureau spreekt de sekswerker met de klant af op een locatie zoals een hotel of bij de klant thuis.
- **Thuisontvangst:** De werkzaamheden vinden in de woning van de sekswerker plaats.
- **Contactloos sekswerk (webcamwerk, peepshows, seksbioscopen):** Seksuele handelingen worden tegen betaling getoond aan een ander.

4.3 Samenstelling groep sekswerkers kan snel veranderen

Geen sekswerker is hetzelfde. Er zijn sekswerkers die volstrekt autonoom en met veel plezier in de branche werken, er zijn sekswerkers die minder plezier aan het werk beleven maar in de branche werken omdat het meer verdient dan alternatief werk en er zijn sekswerkers die onder (enige vorm van) onvrijwilligheid aan het werk beginnen. De redenen dat sekswerkers aan het werk beginnen lopen uiteen en hebben meestal met geld te maken. Denk dan aan geld verdienen om zichzelf en/of familie te onderhouden, schulden af te betalen of meer willen verdienen dan in een andere baan (Bleeker, et al, 2015). Hoewel het grootste deel van de sekswerkers vrouwelijk is, zijn er ook mannen en transpersonen actief als sekswerker (Van Wijk et al., 2014).

De sector kent van oudsher een grote mate van mobiliteit (Daalder, 2007; Goderie & Boutellier, 2006). Het is in het belang van de sekswerker om regelmatig van werkplek te wisselen. Om elders meer geld te kunnen verdienen of vanwege een andere reden zoals ruzie of een slechte werksfeer. Dit leidt ertoe dat de samenstelling van een groep sekswerkers in een bepaalde plaats snel en sterk kan veranderen (Rijnink en Van Wijk, 2020). Ook omdat nieuwe sekswerkers meer klanten trekken. Ongeveer 20 procent van de sekswerkers werkt op meerdere werkplekken tegelijk (Bleeker et al., 2015).

> 'Sekswerkers zijn reizigers'

4.4 Ontwikkelingen in de branche

De Nederlandse seksbranche verandert. De belangrijkste ontwikkelingen zijn te vinden in een overzicht van (Rijnink en Van Wijk, 2020).

- **Internet.** Sekswerkers en klanten vinden elkaar in toenemende mate via internet. Hier gaat het bijvoorbeeld om werving via advertentiewebsites zoals kinky.nl. Maar klanten en sekswerkers vinden elkaar ook steeds meer op social media of via grote Whatsapp-groepen. Dit heeft ook gevolgen voor de werkplekken van sekswerkers. De verschuiving naar internet zorgt ook voor meer thuiswerken, zelfstandige escortwerkzaamheden en sekswerk in hotels en vakantieparken. Uit recent onderzoek van Bleeker & Van den Braak (2021) komt naar voren dat er gedurende een jaar ongeveer 27.000 unieke advertenties op internet worden geplaatst.
- **Daling zichtbare vormen van sekswerk.** De toename van ontmoetingen via internet hangt sterk samen met een daling van zichtbare locatie gebonden vormen van sekswerk zoals raamprostitutie, clubs en privéhuizen. Naast een verschuiving van klanten en sekswerkers naar het internet is een andere oorzaak mogelijk ook hoogdrempelige regelgeving van gemeenten.

4.5 Legale financierbaarheid van de sector

Over het algemeen zijn er geen principiële bezwaren tegen het verlenen van financiële diensten aan sekswerkers door financiële instellingen. Desondanks worden sekswerkers in voorkomende gevallen uitgesloten door banken omdat ze in verband worden gebracht met misstanden zoals criminaliteit en geweld. Belemmerende factoren zijn onder andere de stromen van contant geld en de herkomst van deze geldstromen. Banken zijn gehouden aan strikte regels om witwassen tegen te gaan. Voor sekswerkers is het vrijwel onmogelijk om de contante geldstroom om te zetten in pintransacties. Dit heeft te maken met dat het vaak een dienst betreft die in Amerika wordt verwerkt, waar sekswerk verboden en strafbaar is. Dit kan uitbuiting in de hand werken. Derden bieden hun pinapparaat aan tegen een huur van minimaal de helft van het verdiende bedrag of in ruil voor seksuele handelingen.

4.6 Risico's

Sekswerkers moeten hun beroep veilig en gezond kunnen uitvoeren. Dit lukt niet altijd omdat het beroep risico's met zich mee kan brengen. Denk daarbij aan gezondheidsrisico's door onbeschermde seks of een onhygiënische of een onveilige werkomgeving. Maar er bestaan ook risico's ten aanzien van uitbuiting (mensenhandel) en geweld. Ook lopen sekswerkers het risico tegen vooroordelen (stigma) aan te lopen. Extra kwetsbaarheid kan ontstaan bij groepen sekswerkers die onzichtbaar en onbereikbaar zijn voor hulp- en dienstverlening. Het gaat hierbij om het deel van de sekswerkers dat onvergund werkt. Mannelijke sekswerkers en trans sekswerkers werken vaker onvergund en vragen niet snel om hulp vanwege een dubbel stigma. Risico's op geweld, machtsmisbruik en gezondheidsrisico's nemen hierdoor toe. Ook sekswerkers die dakloos zijn, een licht verstandelijke beperking of een verslaving hebben, kunnen extra kwetsbaar zijn.

4.7 Beslotenheid van de sector werkt risicoverhogend

De seksbranche wordt gekenmerkt door beslotenheid. In het algemeen hechten sekswerkers en hun klanten belang aan anonimiteit. Werk en privé worden net zoals in andere beroepen gescheiden, maar voor een deel is het gelegen in het feit dat het weliswaar een legaal beroep is, maar dat het met stigma's is omkleed. Sekswerkers kunnen te maken krijgen met vooroordelen, van overheidsdiensten, politie, banken, gemeenten of zorginstellingen Dit heeft gevolgen voor de sociale en juridische positie van de (vrijwillige) sekswerker en voor hun veiligheid. Sekswerkers kunnen daardoor soms lastiger gebruik maken van diensten, zoals de opening van een zakelijke rekening en/of het afsluiten van een hypotheek.

4.8 Criminogene branche

De sekswerkbranche is kwetsbaar voor criminaliteit. Er gaat relatief veel contant geld om in de sector, onder andere vanwege het belang van anonimiteit. Hierdoor ontstaan er kansen voor criminelen om geld wit te wassen. Ook belemmert de beslotenheid het zicht van overheidsinstanties om hulp te bieden bij uitbuiting, machtsmisbruik of geweld.

4.9 Mensenhandel

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel schatte in de laatste slachtoffermonitor het aantal slachtoffers van mensenhandel in tussen de 5.000 en 7.500 (NRM, 2021). Van de signalen van seksuele uitbuiting die door het onafhankelijke Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) dat opkomt voor de rechten en de belangen van

slachtoffers van mensenhandel worden geregistreerd, komen verreweg de meeste signalen uit het thuisprostitutie of de escort- en hotelprostitutie. Regioplan en de Radboud Universiteit deden in recent onderzoek voor de gemeente Utrecht een poging om de lokale omvang van mensenhandel in te schatten. Dat leidde niet tot een betrouwbare omvangschatting. Wel werd er geconstateerd dat, bijvoorbeeld, de politie in 2019 59 signalen van seksuele uitbuiting registreerde (Buimer, et al., 2022).

In 2019 (onderzoek Gemeente Utrecht) is door sekswerkers, hulpverleningsorganisaties en andere gemeenten benadrukt dat het belangrijk is om expliciet en consequent onderscheid te maken tussen sekswerk en mensenhandel. Ook in Utrecht pleiten alle betrokkenen om sterke barrières in te bouwen tegen mensenhandel en uitbuiting. Om het risico op mensenhandel te verkleinen wordt in Utrecht door gemeente en haar partners gewerkt met een barrièremodel. Dit model gaat uit van de werkwijze van de mensenhandelaar en probeert op cruciale processen in deze werkwijze een barrière op te werpen.

5. Achtergrond | Sekswerk in Utrecht

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we in het kort sekswerk in Utrecht. We gaan daarbij eerst in op de lokale politieke context en op de huidige situatie. Vervolgens beschrijven we hoe hulp- en dienstverlening en het toezicht en handhaving is geregeld. In de bijlage zijn de regels zoals die gelden voor sekswerk in Utrecht opgenomen.

5.2 De lokale politieke context

De gemeenteraad was in het verleden en is nog steeds erg betrokken op dit dossier. De gemeenteraad is wel verdeeld over de toekomst van het sekswerk en de rol van de gemeente hierbij.

Met de vorming van het College van Burgemeester en Wethouders in juni 2022 is de Wethouder van Volksgezondheid de verantwoordelijk portefeuillehouder voor sekswerk. In het coalitieakkoord is opgenomen dat sekswerk een legaal beroep is waarvoor ruimte is in Utrecht. Dit moet schoon, veilig en transparant plaatsvinden. Het college geeft verder aan voorzieningen en locaties voor sekswerk in principe kleinschalig, overzichtelijk en verspreid door de stad te houden en met een voorkeur voor sekswerkers die zichzelf organiseren. Het college blijft oog houden voor de bestrijding van misstanden in de sector en blijft zorgdragen voor ruimhartige en eenvoudige toegang tot zorg, hulp- en dienstverlening, en uitstapprogramma's voor alle sekswerkers die dat willen. In eerste instantie zal worden gekeken naar andere locaties dan het Nieuwe Zandpad voor sekswerk.

5.3 Huidige situatie in Utrecht

Naast de intrekking van de vergunningen van de exploitanten van het Zandpad en de Hardebollenstraat in 2013, is op 1 juli 2021 de tippelzone in Utrecht gesloten. De vergunde sector in Utrecht bestaat sindsdien nog uit twee clubs. In Utrecht zijn sekswerk en seksinrichtingen onder voorwaarden toegestaan. Regulering vindt plaats met beleidsregels, bestemmingsplan, vergunningen, toezicht en handhaving, zorg- en dienstverlening. In Utrecht is een vergunning nodig voor een seksinrichting. Straatprostitutie en bedrijfsmatige thuisprostitutie zijn niet toegestaan. De sekswerker heeft voor het werken in een club of voor een escortbedrijf geen vergunning nodig. De Utrechtse APV staat maximaal zes prostitutiebedrijven toe. Hiervan zijn op dit moment drie vergunningen in gebruik: twee privéclubs en één massagesalon

Op basis van een analyse van een webcrawler in 2021, meldingen en constateringen van de gemeente Utrecht kan er een redelijke aanname worden gedaan dat er rond de 400-500 sekswerkers actief zijn in en vanuit Utrecht. De schatting is dat tenminste twee derde van deze groep thuiswerkt en dat het thuiswerk de laatste tijd is toegenomen. Dit beeld komt ook uit de verschillende gesprekken naar voren. De werving van klanten vindt vooral plaats via internet. Daarnaast vindt er straatprostitutie plaats op enkele plekken in Utrecht.

5.4 Toenemende behoefte legale en veilige werkplekken

De werving via internet leidt tot een toename van illegaal en onvergund thuiswerk. Er is ook een groep sekswerkers die niet kan of wil thuiswerken. Uit het onderzoek van de gemeente Utrecht (2019) blijkt dat er een toenemende behoefte is aan legale en veilige werkplekken: plekken die flexibel en voor korte tijd gehuurd kunnen worden door sekswerkers om af te spreken met klanten. Uit de gesprekken met de marktpartijen kwam naar voren dat het voor hen ook niet altijd makkelijk of aantrekkelijk is (geweest) om goede werkplekken te creëren. Dit heeft o.a. te maken met de soms tegenstrijdige belangen tussen de verschillende afdelingen van de gemeente, het ontbreken van flexibiliteit, de strikte vergunningseisen en de procedure rondom de aanvraag hiervan.

5.5 Hulp- en dienstverlening

Er is een stedelijk aanbod hulp- en dienstverlening voor sekswerkers die in Utrecht werken als sekswerker of elders werken maar wel in Utrecht wonen. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen legaal en niet-legaal werken. Het aanbod omvat onder andere: een huiskamer voor ontmoetingen, cursussen en

(psychosociale) ondersteuning. Ook is er een artsenspreekuur. Op dit moment loopt er een pilot voor een vertrouwenspersoon. Daarnaast is er een uitstapprogramma en is er dienstverlening gericht op het goed kunnen uitvoeren van het werk.

5.6 Toezicht en handhaving

In Utrecht is de gemeente belast met de uitvoering van het toezicht en de handhaving op zowel het vergunde als het onvergunde deel van de sector. Controles vinden plaats door hiervoor getrainde inspecteurs in samenwerking met politie en hulpverleners. Zorg en controle gaan dus hand in hand. Het handhavingsbeleid is vooral gericht op overlastmeldingen (passief toezicht) en gaat niet uit van het actief op zoek gaan naar onveilige of illegale situaties. Het beleid hierin is vastgesteld in de Handhavings-strategie Seksinrichtingen. Wanneer er duidelijke signalen zijn van mensenhandel wordt de casus overgedragen aan de politie.

De afgelopen tien jaar is er een stijging te zien in het aantal meldingen over (vermoedens van) illegale prostitutie. De meeste meldingen betreffen situaties waarbij personen sekswerk aanbieden op een woonlocatie.

5.7 Misstanden en uitbuiting

Naast het bestuurlijk instrumentarium dat kan worden ingezet om illegale en overgunde prostitutie tegen te gaan, is het bestrijden van misstanden en het aanpakken van mensenhandel een taak van politie en het Openbaar Ministerie. Meldingen hiervan kunnen worden doorgegeven aan de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie voor nader onderzoek. Naar aanleiding daarvan kan de politie een opsporingszaak starten. De afgelopen jaren zijn er meerdere opsporingsonderzoeken gestart door politie Midden-Nederland.

Bijlage 1 | De Utrechtse APV

In de APV is vastgelegd welke type seksinrichtingen zijn toegestaan, waar ze aan moeten voldoen en worden (bepaalde) typen seksinrichtingen gemaximeerd.

De APV kent verschillende soorten seksinrichtingen:
- Escortbedrijf
- Prostitutiebedrijf
- Raamprostitutiebedrijf
- Seksinrichting, niet zijnde escort-, (raam)prostitutiebedrijf, bijvoorbeeld bioscoop, theater, parenclub.

Vergunningsaanvragen worden getoetst op:
- Levensgedrag en leeftijd (21+) exploitant en beheerder
- Bestemmingsplan
- Eventueel maximumaantal bedrijven/werkruimten
- Bedrijfsplan (hygiëne, de gezondheid, het zelfbeschikkingsrecht, de zelfredzaamheid, de veiligheid en de arbeidsomstandigheden e.d.)
- Bescherming van woon- en leefomgeving
- Arbeidsomstandigheden (alarmknop bij prostitutiebedrijven)

Aanvullende regels voor raamprostitutie:
- Nachtsluiting
- Minimale en maximale verhuurperiode werkruimte
- Werkruimte per dag maximaal 2x verhuren
- Verbod op onderhuur

Maximering van type seksinrichtingen:
- Maximaal 6 Prostitutiebedrijven opgenomen in APV
- Maximaal 128 werkruimten voor raamprostitutie opgenomen in APV
- Overige type seksinrichtingen worden gemaximeerd in de APV, wel is een bestemming noodzakelijk.

Bijlage 2 | Bronnenlijst

- Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010. Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 (overheid.nl)
- Beleidsregel Handhavingsstrategie Seksinrichtingen Gemeente Utrecht (2016). Beleidsregel Handhavingsstrategie Seksinrichtingen Gemeente Utrecht (overheid.nl)
- Bleeker et al (2015) *Sekswerkers aan het woord*. Onderzoek van Regioplan in opdracht van het WODC.
- Bleeker, Mulder & Korf (2021) *De aard en effecten van prostitutiebeleid*. Onderzoek van Regioplan in opdracht van het WODC.
- Bleeker & van den Braak (2021). *De seksbranche in 2020*. Onderzoek van Regioplan in opdracht van het WODC.
- Bleeker & van den Braak (2021) *Stoppen met sekswerk. Aansluiting tussen behoeften en ondersteuning*. Onderzoek van Regioplan in opdracht van het ministerie van VWS.
- Brief JenV aan TK (2022) Evaluatie Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche | Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Buimer, et al (2022) *Mensenhandel Zichtbaar Maken, Leren van onderzoek in Ede en Utrecht*. Onderzoek van Regioplan in opdracht van CoMensha, VNG, de gemente Ede en de gemeente Utrecht.
- Coalitieakkoord 2021 – 2025 Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, 18. Coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ | Publicatie | Kabinetsformatie (kabinetsformatie2021.nl)
- Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026. Coalitieakkoord 2022 - 2026 | Gemeente Utrecht
- Daalder (2007) Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod
- De Volkskrant (4 juli 2022) Prostitutie terug naar de achterkamer, p. 3
- Gemeente Utrecht (2019) Het nieuwe Zandpad: *Op zoek naar de mogelijkheden*
- Goderie, M., & Boutellier, J. C. J. (2006). *Prostitutie in Rotterdam*.
- Hoogendoorn J. (2021) Raadsbrief Beëindiging tender Het Nieuwe Zandpad en instellen expertcommissie. Document Utrecht - Raadsbrief Beëindiging tender Het Nieuwe Zandpad en instellen expertcommissie.docx - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)
- M295 decriminaliseer sekswerk (2021) Document Utrecht - M295 decriminaliseer sekswerk.pdf - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020. Nationaal Rapporteur.
- Rijnink en Van Wijk, Bureau Beke (2020). *Ontwikkelingen in de prostitutiebranche*.
- Rottier, J. (2018). Decriminalization of Sex Work: The New Zealand Model. Den Haag: Eleven international publishing.
- Van Mierlo & Timmermans (2021) *Raadsbrief Opdrachtformulering commissie Sorgdrager en andere toezeggingen*. Document Utrecht - Raadsbrief Opdrachtformulering commissie Sorgdrager en andere toezeggingen.docx - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)
- Werking Opting-in regeling sekswerkers. Werking Opting-in regeling sekswerkers | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Bijlage 3 | Lijst met gesproken betrokkenen

De commissie heeft tijdens de onderzoeksperiode veel gesprekken gevoerd met verschillende partijen om zo de verschillende perspectieven te belichten.

- De commissie heeft gesproken met verschillende sekswerkers, voornamelijk bestaande uit de klankbordgroep.
- De commissie heeft gesproken met hulpverleners van Belle (de Tussenvoorziening), Jellinek, GGD en Barka NL.
- Er is gesproken met het OM en verschillende personen werkzaam bij de Politie, waaronder personen die ten tijde van de tippelzone of het Zandpad werkzaam waren als wijkagent.
- Er is gesproken met verschillende marktpartijen; M. Kramerbeheer, Charge Kamerverhuur, Off Stage B.V., de Biezen/La Cloche, Stichting Huisvesting Nieuwe Zandpad, L en R Vastgoed, maar ook met de belangenvereniging VER (Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven).
- Om de financiële kant te belichten is er gesproken met de Rabobank en Startfoundation.
- Voorafgaande aan het collegewissel heeft de destijds zittende raad de kans gekregen om één-op-één in gesprek te gaan met de commissie. Na de collegewissel is er een technische sessie geweest waarvoor de nieuwe raad was uitgenodigd.
- Naast de bovenstaande gesprekspartners zijn er tal van gesprekken gevoerd met ambtenaren van de Gemeente Utrecht, waaronder juristen, medewerkers van Openbare Orde en Veiligheid, Vergunning Toezicht en Handhaving, Volksgezondheid, Ontwikkelorganisatie Ruimte en Werk en Inkomen.

Sekswerk in Utrecht

Dit rapport van de Commissie Sorgdrager is gemaakt in opdracht van de gemeente Utrecht