



memo aan de gemeenteraad

aan de gemeenteraad
dossiernummer 4005
onderwerp Stand van zaken prostitutiebeleid en aanpak seksuele uitbuiting

van het college van burgemeester en wethouders
datum 16 juni 2020

memo

Aanleiding

De nieuwe Wet regulering sekswerk heeft verstrekken gevolgen voor exploitanten en sekswerkers. Insteek van de wet is het versterken van de positie en bescherming van sekswerkers en het tegengaan van misstanden in de branche. Wereldwijd is er steeds meer aandacht voor mensenhandel (en –smokkel). Mensenhandel heeft betrekking op alle vormen van gedwongen uitbuiting. In Nederland komen seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (gedwongen criminaliteit) voor*. In Nederland betreft het grootste gedeelte (67%) seksuele uitbuiting, zowel binnenlands als buitenlands**.

Mensenhandel is een verborgen misdaad, net als veel andere vormen van (huiselijk) geweld. Dit betekent dat het moeilijk is om het aantal slachtoffers precies in kaart te brengen. In Nederland brengen instanties als Comensha en de Nationaal rapporteur mensenhandel jaarlijks de omvang van het probleem in beeld, door methodologisch verantwoorde schattingen te doen. De meest recente cijfers van de nationaal rapporteur mensenhandel tonen aan dat er jaarlijks ca. 6250 slachtoffers in Nederland zijn**. Ook is mensenhandel een haaldelict. Slachtoffers melden zich niet zelf, waardoor het zicht op de omvang en de prioriteit voor onderzoek per definitie lager is.

Met dit memo informeert het college de gemeenteraad graag over de stand van zaken van het traject om tot een gemoderniseerd prostitutiebeleid te komen en over de aanpak van mensenhandel/ seksuele uitbuiting voor de gemeente Gouda en binnen de regio. Tijdens de behandeling van het IVB Actieplan 2020 heeft de gemeenteraad hier om gevraagd.

Wat vooraf ging

Het prostitutiebeleid voor de gemeente Gouda is voor het laatst herzien in 2000. In 2017 is dit beleid geëvalueerd. Op basis van de evaluatie heeft de gemeente de volgende doelen gesteld ten aanzien van het prostitutiebeleid: het tegengaan van geweld en misstanden, balans in vergunningen en aanbod, het verbeteren van de positie van sekswerkers en het versterken van de zorg voor sekswerkers. In het coalitieakkoord 2018-2022 staat hierover het volgende:

”Prostitutie en mensenhandel Met de verschuiving van prostitutie van clubs en bordelen naar het thuiswerken en via internet diensten aanbieden, neemt het risico op illegaliteit, uitbuiting en mensenhandel toe. Er komen daarom nieuwe afspraken over preventie, opsporing, zorg en samenwerking; daarbij worden de uitkomsten van de evaluatie van het prostitutiebeleid meegenomen. Wij staan geen seksinrichtingen meer toe in woongebieden; de betreffende bestemmingsplannen worden hierop aangepast.

Mensenhandel komt niet alleen in de prostitutie voor maar ook in de horeca, de agrarische sector en productiewerk in de vorm van economische uitbuiting. We zetten in op het tegengaan van mensenhandel en uitbuiting en sluiten ons aan bij het Regionaal Platform Fraudebestrijding.”

Eind 2018 heeft bureau Intraval op basis van de gestelde doelen uit de evaluatie en de voor dit doel georganiseerde expertmeeting aan het college gepresenteerd welke aandachtspunten onderdeel uit zouden moeten maken van een nieuw prostitutiebeleid voor de gemeente Gouda.



** Bron: Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

* Ook gedwongen orgaandonaties worden onder mensenhandel geschaard. Er zijn geen aanwijzingen dat deze vorm van mensenhandel veel voorkomt in Nederland of dat Nederlanders zich daaraan in het buitenland schuldig maken.

In het beleid dat toen werd voorgesteld zou er voor vergunde seksinrichtingen niet veel veranderen. Voorgesteld werd dat voor seksinrichtingen een vergunningplicht zou blijven bestaan. Daarnaast zou voor sekswerkers die niet bedrijfsmatig, zelfstandig en vanuit huis werken geen vergunningsplicht gaan gelden. Bureau Intraval beargumenteerde dat sekswerkers naar alle waarschijnlijkheid geen vergunning zouden aanvragen vanwege de verplichte publicatie hiervan in een gemeentelijk publicatieblad. Publicatie van gegevens zou mogelijk kunnen leiden tot stalking en intimidatie. De meeste sekswerkers wensen hierdoor anoniem hun werk te doen.

Tegelijkertijd werd voorgesteld een samenwerkingsverband op te zetten tussen gemeente Gouda en partners uit de zorg- en handhavingskant. Dit met het doel om meer contact met de sekswerkers te bewerkstelligen en zo sneller en meer signalen over geweld en misstanden zoals mensenhandel/ seksuele uitbuiting te krijgen. Dit wordt nu vooral regionaal opgepakt, in de alinea over de aanpak mensenhandel/seksuele uitbuiting wordt dit verder toegelicht.

Landelijke ontwikkelingen

Vlak na de presentatie van het beoogde prostitutiebeleid door bureau Intraval werd duidelijk dat de Rijksoverheid vaart wilde zetten achter de Wet regulering prostitutie (inmiddels Wet regulering sekswerk, Wrs). Een uniforme vergunningsplicht voor sekswerkers en exploitanten werd genoemd. Om te voorkomen dat de gemeente Gouda beleid zou vaststellen dat niet zou aansluiten bij het landelijke beleid, is er toen voor gekozen om eerst de landelijke ontwikkelingen af te wachten. De gemeenteraad is hier via de beantwoording van technische vragen over geïnformeerd. Een aantal keren is het in consultatie brengen van deze wet toen nog uitgesteld. Uiteindelijk op 15 oktober 2019 hebben de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Wrs voor internetconsultatie aangeboden. Inmiddels is de consultatie afgerond en zijn de reacties verwerkt.

Wet regulering sekswerk

Hoofdpunten van de Wrs zijn onder meer een uniforme vergunningsplicht voor sekswerkers en exploitanten van seksbedrijven, een minimumleeftijd van 21 jaar om een vergunning als sekswerker aan te vragen en het strafbaar stellen van klanten en faciliteerders (pooierverbod) van illegale prostitutie. Over dit zogeheten pooierverbod is al in het regeerakkoord opgenomen dat dit in aanvulling is op de mogelijkheden die artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht nu biedt voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de prostitutie. Verder wordt een vergunningsgesprek verplicht gesteld waarin onder meer wordt vastgesteld of er sprake is van voldoende mate van zelfredzaamheid en komt er een landelijk register prostitutievergunningen waar ook klanten in na kunnen gaan of zij diensten (gaan) afnemen van een vergunde sekswerker. De uitgangspunten van de Wrs maken dat een uitgangspunt in het nieuw voorgestelde beleid voor de gemeente Gouda (het niet vergunningsplichtig stellen van sekswerkers die niet bedrijfsmatig, zelfstandig en vanuit huis werken) moet worden herzien. Daarnaast komt het eerder genoemde argument, dat sekswerkers geen vergunning zouden aanvragen omdat dit gepubliceerd zou worden, te vervallen. Binnen de Wrs wordt namelijk alleen het nummer van een prostitutievergunning openbaar gemaakt, niet de persoonlijke gegevens van de sekswerker die de vergunning heeft aangevraagd.

Aanpak mensenhandel/seksuele uitbuiting

Gemeenten worden in 2022 geacht een aanpak mensenhandel te hebben. Deze aanpak betreft alle genoemde vormen van Mensenhandel. Zoals eerder aangegeven zijn het grootste deel van de gevallen van mensenhandel, gevallen van seksuele uitbuiting. Daarom is de aanpak van seksuele uitbuiting niet los te zien van het (gemeentelijk) prostitutiebeleid. In het programma 'Samen tegen Mensenhandel' staat hierover het volgende: "Omdat mensenhandel zich vaak op lokaal niveau manifesteert, zijn gemeenten een belangrijke partner in de integrale aanpak ervan. Vooral waar het gaat om het signaleren van vormen van mensenhandel zijn de gemeenten onmisbaar. Ze kunnen bijdragen aan het voorkomen van seksuele uitbuiting door goede regulering van de prostitutiebranche. Ook kunnen gemeenten, aanvullend op het strafrecht, bestuurlijke instrumenten toepassen en barrières opwerpen om mensenhandel te voorkomen en aan te pakken." In gemeente Gouda wordt de aanpak mensenhandel regionaal vormgegeven.

Regionale aanpak

De burgemeester van gemeente Westland is inmiddels voor dit onderwerp als regionaal portefeuillehouder benoemd en recent is besloten dat per 1 januari 2021 een regionale projectleider/ ketenregisseur mensenhandel wordt aangesteld bij het Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid (RSIV).

Op regionaal niveau is al geïnvesteerd in de zorgkant van mensenhandel. Er zijn overeenkomsten met SHOP voor uitvoering van zorgcoördinatie en het opzetten van relevante netwerken in de regio en met Goodwillwerk Leger des Heils (GLD) voor de begeleiding aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel en op dit moment is een handreiking Mensenhandel voor gemeenten in Hollands Midden in ontwikkeling. Hierin wordt onder meer het belang van afstemming tussen opsporing/vervolgving van daders en zorg en ondersteuning van slachtoffers benadrukt. Specifiek voor het tegen gaan van seksuele uitbuiting worden er binnen de regio gesprekken gevoerd om het Haags Economisch interventie Team (HEIT) meer controles te laten uitvoeren op de niet vergunde seksbranche.

Duiding signalen

Binnen de gemeente wordt de signalering van mensenhandel meegenomen in de verdere professionalisering van de aanpak ondermijning en van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Vermoedens van, of signalen over mensenhandel kunnen binnenkort anoniem worden doorgegeven aan de gemeente. Deze signalen worden met de grootst mogelijke zorg gewogen, beoordeeld en verrijkt en kunnen indien nodig direct worden doorgespeeld naar de juiste instanties.

Bij een vermoeden van mensenhandel zijn professionals verplicht de stappen van de meldcode te doorlopen. Na het signaleren volgen afstemming en zo mogelijk gesprekscontact met het vermoedelijke slachtoffer. Vrijwel altijd is er sprake van acute en/of structurele onveiligheid. Volgens de Wet meldcode is het de norm dat professionals dan een melding doen bij Veilig Thuis. Als professionals beter en meer gaan signaleren, is een goede afstemming met Veilig Thuis van groot belang. De Wet meldcode is sinds 2019 aangepast. De meldcode wordt dit jaar ook intern (binnen de gemeentelijke organisatie) geïmplementeerd. Dat wil zeggen dat alle medewerkers met inwonercontacten worden getraind om volgens de stappen van de meldcode te handelen bij een vermoeden van mensenhandel (en andere vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling).

Ondermijningsbeeld

Hoe het is gesteld met de niet vergunde seksbranche in Gouda wordt meegenomen in het ondermijningsbeeld dat nu voor de gemeente wordt opgesteld. Het HEIT heeft hiervoor een onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van niet vergund sekswerk. Dit onderzoek is uitgevoerd met een nieuwe webcrawler (Webvoyager) waarmee het risico op mensenhandel op basis van de advertentietekst wordt bepaald. Daaruit blijkt over 2019 het volgende:

- Er waren 76 Goudse seksadvertenties met een risicoscore boven de 50% op mensenhandel. Dit betekent dat de kans groter is dat er wel sprake is van mensenhandel, dan niet.
- Daarnaast waren er 97 Goudse seksadvertenties met een risicoscore tussen de 45%-50%.

Op een hiervoor speciaal te organiseren avond voor de raad wordt het overzichtsbeeld van aard en omvang van ondermijning in Gouda gepresenteerd. Alle vormen van mensenhandel (seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting) komen dan aan bod.

In de komende tijd zal gekeken worden hoe met onderzoek naar data nog meer inzicht verkregen kan worden in de niet-vergunde seksbranche in Gouda. Met name door samen met het RIEC op zoek te gaan naar boven-lokale verbanden, verbanden tussen verschillende uitingsvormen van ondermijning op te sporen en bijvoorbeeld boekencontrole bij hotels, zoals de politie die uitvoert.

Opname prostitutie-artikelen in de APV

De eerder gestelde uitgangspunten voor het nieuwe beleid en de aanpak van mensenhandel/ seksuele uitbuiting maken dat het onwenselijk is nu nog langer te wachten en een APV vast te stellen zonder artikelen waarmee het gezond en veilig werken voor sekswerkers wordt geregeld. Het college bereidt daarom voor om een aantal artikelen (conform de model-APV) toe te voegen aan de Goudse APV. Het betreft o.a. een artikel dat vergunde seksbedrijven dwingt om op basis van een bedrijfsplan maatregelen te nemen waarin zij, naast de veiligheid en gezondheid, ook het zelfbeschikkingsrecht van sekswerkers kunnen waarborgen. In het bedrijfsplan moet dan o.a. staan dat sekswerkers mogen weigeren om drugs en alcohol te gebruiken, dat sekswerkers minimaal 21 jaar moeten zijn, dat er een goed functionerende alarmvoorziening aanwezig is in werkruimten en dat er professionele eisen zijn op het gebied van agressiebeheersing. Bespreking van en besluitvorming over de APV staat gepland voor najaar 2020. De model APV wordt opgesteld door de VNG in samenwerking met de branche organisaties en ieder jaar bijgewerkt. In 2015 zijn o.a. de genoemde artikelen toegevoegd. Hiermee werd beoogd gemeenten een handvat te bieden bij het invoeren of verbeteren van een gemeentelijk vergunningenstelsel voor seksbedrijven en om meer aan te sluiten bij de ontwikkelingen rondom de (toen nog) Wet regulering prostitutie.

Prostitutiebeleid gemeente Gouda

De genoemde APV artikelen betreffen geen grote beleidswijzigingen t.o.v. het huidige beleid voor de vergunde seksbranche in Gouda. Keuzes aangaande de bepaling van locaties van seksbedrijven worden met de APV wijziging niet gemaakt, dit vormt een onderdeel van het nieuwe Goudse prostitutiebeleid. Ook het aantal vergunningen wordt vastgelegd in het prostitutiebeleid. Aangezien de Wrs een uniforme vergunningsplicht voor sekswerkers en exploitanten van seksbedrijven betekent, zal na ingang van de Wrs voor Gouda opnieuw bekeken kunnen worden hoeveel vergunningen dit moeten zijn. Op dit moment is het aantal vergunningen voor seksinrichtingen gemaximeerd.

Doorloop invoering Wrs

Het ministerie van Justitie en Veiligheid geeft aan dat er naar aanleiding van de consultatie een aantal aanpassingen zijn gedaan in de conceptwet. De vergunningplicht is nog steeds onderdeel van de nieuwe wet. Het wetsvoorstel ligt op dit moment bij de ministerraad en wordt hoogstwaarschijnlijk voor de zomer aangeboden aan de Raad van State. Het is dan de wens van het kabinet om in het najaar het wetsvoorstel aan te bieden aan de Tweede Kamer. Dit hangt echter wel af van het advies dat de Raad van State uitbrengt. Het is de inschatting van het ministerie dat in het gunstigste geval de wet begin 2022 van kracht kan zijn.