



De Nederlandse seksbranche

Samenvatting

- SAMENVATTING -

Auteurs

Yannick Bleeker, MSc
Gianni van den Braak, MSc

Met medewerking van

Wiebe Korf, MSc
Anne Leemans, MSc

Amsterdam, 10 december 2021
Publicatienr. 20105

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

Managementsamenvatting

Inleiding

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

Opzet

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

Afbakening

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

Bevindingen

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

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

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

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

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

3. Wat is het gemeentelijk beleid voor de seksbranche?

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

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

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

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

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

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

soms dat ze de capaciteit en de expertise niet hebben om hiervoor de juiste functionarissen in te zetten. Daarnaast mogen gemeenten momenteel geen gegevens van sekswerkers uitwisselen. Dat bemoeilijkt de handhaving. Overigens zijn er gemeenten die gegevens van sekswerkers nog vermelden in bestuurlijke rapportages. Ook worden de grote beleidsverschillen tussen gemeenten genoemd als obstakel in het houden van toezicht op de branche. Het is lastig voor toezichthouders om al het verschillende beleid goed te kennen en daar ook op te kunnen handhaven.

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

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



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

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