

Vergaderjaar 2018–2019

34 193

Evaluatie Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2019

Op 13 september 2018 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid uw Kamer de onderzoeken naar de maatschappelijke positie van sekswerkers¹ en geweld tegen sekswerkers² toegezonden en toegezegd u te informeren over vervolgacties³. In deze brief ga ik nader in op de uitkomsten van beide onderzoeken en geef ik weer welke vervolgacties in dat kader zijn genomen en welke acties nog uitgevoerd gaan worden. Tevens informeer ik u, zoals ook toegezegd door de toenmalige Staatssecretaris tijdens het AO mensenhandel en prostitutie op 27 september 2018, over de acties naar aanleiding van de evaluatie Regeling Uitstapprogramma's Prostitutie⁴ en over de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees III (RUPS III)⁵.

De activiteiten die in deze brief worden beschreven maken onderdeel uit van een integraal prostitutiebeleid dat uit drie hoofdlijnen bestaat: regulering van de seksbranche, versterking van de maatschappelijke positie van sekswerkers en ondersteuning van sekswerkers die de prostitutie willen verlaten. Deze brief richt zich op de laatste twee hoofdlijnen. Het wetsvoorstel ter regulering van de seksbranche, bedoeld om misstanden tegen te gaan en een veilige en gezonde werkomgeving te creëren, wordt gereed gemaakt voor consultatie en zal in deze brief verder niet aan bod komen.

¹ Onderzoek Maatschappelijke positie van sekswerkers, WODC, 2018.

² Onderzoek Sekswork en geweld in Nederland, SOA Aids en PROUD, 2018.

³ Kamerstuk 34 193, nr. 6.

⁴ Kamerstuk 34 193, nr. 8.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Versterking van de maatschappelijke positie van sekswerkers

Onderzoek Maatschappelijke positie van sekswerkers

Doel van het onderzoek naar de maatschappelijke positie van sekswerkers is om inzicht te bieden in de hulpvragen en behoeften van sekswerkers met betrekking tot hun maatschappelijke positie en werkomstandigheden en in een eventuele noodzaak om de rechtspositie van sekswerkers te versterken. De onderzoekers constateren dat een algemene behoefte die naar voren komt, is dat sekswerkers op een respectvolle wijze en op dezelfde wijze als anderen bejegend willen worden door medewerkers van instanties. Het zou volgens sekswerkers helpen wanneer het stigma dat op sekswerk rust, en dat zij in hun contacten met instanties regelmatig ervaren, wordt verminderd. Verder geven de sekswerkers aan dat ze behoefte hebben aan eenduidige en duidelijke regelgeving en aan een onafhankelijk contactpersoon of aanspreekpunt dat de regelgeving in heldere (eigen) taal kan uitleggen. Verder blijkt dat er behoefte is aan ondersteuning vanuit de sociale advocatuur, accountancy en hulpverlening. Om de kwetsbare positie van sekswerkers in Nederland te versterken lijkt er daarnaast meer aandacht nodig te zijn voor voorlichting en hulpverlening aan sekswerkers.

Onderzoek sekswerk en geweld

Doel van het onderzoek naar sekswerk en geweld is om in kaart te brengen in welke mate sekswerkers in Nederland geweld ervaren. In het onderzoek worden vier vormen van geweld gedefinieerd: fysiek geweld (onder meer hardhandig zijn, slaan, schoppen), seksueel geweld (onder meer seksuele intimidatie, verkrachting, ongewenste seksuele diensten), financieel economisch geweld (onder meer diefstal, afpersing, uitbuiting, uitsluiting van financiële middelen of mogelijkheden, zoals een zakelijke bankrekening) en sociaal emotioneel geweld (onder meer ongewenste vragen, vernederingen, privacy schending, stalken). Aan de sekswerkers die hebben meegewerkt aan het onderzoek is gevraagd of zij het afgelopen jaar met geweld in aanraking zijn gekomen en zo ja welke vormen van geweld zij hebben meegemaakt. 60% zei fysiek geweld te hebben ervaren, 78% maakte seksueel geweld mee, 58% ervoer financieel economisch geweld en 93% sociaal emotioneel geweld.

Het onderzoek laat zien dat veel sekswerkers in Nederland in hun werk met geweld te maken krijgen. Fysiek en seksueel geweld ervaren zij met name door klanten. De meeste sekswerkers blijken niet naar de politie toe te willen of durven stappen nadat zij met geweld in aanraking zijn gekomen. Aangiftebereidheid is zeer laag. Financieel en sociaal economisch geweld ervaren sekswerkers onder meer in hun contacten met financiële en overheidsinstanties. Zij geven aan dat het stigma dat rust op het sekswerk er volgens hen aan bijdraagt dat zij niet dezelfde behandeling krijgen als andere burgers.

Op basis van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan om geweld tegen sekswerkers te verminderen: stel de sekswerkers centraal in het prostitutiebeleid, verlaag drempels om aangifte te doen en decriminaliseer sekswerk.

Acties versterking maatschappelijke positie sekswerkers

Beide rapporten zijn, zoals ik ook heb aangekondigd in mijn brief van 13 september 2018⁶, besproken in het Platform Prostitutiebeleid. Het platform bestaat uit verschillende (belangengroepen van) sekswerkers, vertegenwoordigers uit de prostitutiehulpverlening en beleidsmakers op landelijk niveau. De leden van het Platform herkennen zich in de uitkomsten van de onderzoeken en benadrukken dat met name het stigma dat gepaard gaat met hun werk als probleem en achterliggende oorzaak voor veel knelpunten waar zij mee te maken hebben, wordt ervaren. Het zou dan ook helpen wanneer het stigma dat op sekswerk rust, zou kunnen worden verminderd.

Symposium de-stigmatisering

Het stigma dat op sekswerk rust is een complex fenomeen. Het is belangrijk meer zicht te krijgen op het onderscheid tussen oorzaken enerzijds en gevolgen anderzijds. Daarnaast hoeft niet ieder knelpunt waar een sekswerker mee geconfronteerd wordt met het stigma te maken te hebben. Om te kunnen werken aan de-stigmatisering vragen deze aspecten om nadere duiding. Ook kan gekeken worden naar ervaringen met stigmatisering en de-stigmatisering van sekswerk elders. Daarom wordt dit najaar samen met het Platform Prostitutiebeleid en andere relevante betrokkenen een symposium georganiseerd om te reflecteren op het onderwerp en te bezien welke acties kunnen worden genomen om het stigma op sekswerk te verminderen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de door de sekswerkers ervaren behoeften zoals die in beide onderzoeken naar voren zijn gekomen.

Project Ugly Mugs

SoaAids en PROUD verkennen met subsidie van mijn ministerie of een online platform kan worden opgericht waar sekswerkers elkaar kunnen waarschuwen voor klanten die geweld tegen de sekswerker hebben gepleegd: Ugly Mugs. Verder kan op het platform ook voorlichtingsinformatie van uiteenlopende aard worden toegevoegd, bijvoorbeeld over gezondheidsaspecten en regelgeving omtrent rechten en plichten verbonden aan het sekswerk. Hiermee kan via het online platform tevens tegemoet worden gekomen aan de behoefte voor duidelijke informatie over regelgeving. Daarbij zal wat betreft de rechten en plichten van sekswerk de link gelegd worden met de site www.prostitutiegoedgeld.nl die door SZW gefinancierd wordt. Deze website wordt in de brief onder het kopje Voorlichting nader toegelicht. Tenslotte wordt aan sekswerkers wanneer zij een melding maken ook begeleiding aangeboden voor het doen van aangifte bij de politie. Dit kan de drempel om aangifte te doen verlagen, een van de aanbevelingen uit het onderzoek geweld tegen sekswerkers. Een vergelijkbaar platform functioneert al in het Verenigd Koninkrijk. De ervaring daar leert dat het platform bijdraagt aan het aanpakken van gewelddadige klanten en het voorkomen van misdrijven. Ook heeft dit project daar bijgedragen aan een verbeterde relatie tussen sekswerkers en politie.

Klachtenloket/ombudsfunctie

Tijdens het Algemeen Overleg Mensenhandel en Prostitutie op 27 september 2018 (Kamerstukken 28 638 en 34 193, nr. 163) heeft de toenmalige Staatssecretaris toegezegd na te gaan of behoefte bestaat aan een onafhankelijk landelijk klachtenloket of een ombudsfunctie waar de

⁶ Kamerstuk 34 193, nr. 6.

sekswerker terecht kan voor juridisch advies, waar sekswerkers hun beklag kunnen doen over onheuse behandeling door instanties en waar eventueel bemiddeling kan plaatsvinden. Volgens de leden van het Platform bestaat er zeker behoefte aan een voorziening waar ze terecht kunnen voor klachten, bemiddeling en advies. Ik zal dit najaar samen met de leden van het Platform, overheidsdiensten, financiële instellingen en andere relevante partijen in gesprek gaan om te bezien hoe een dergelijke voorziening eruit kan zien en hoe deze gerealiseerd zou kunnen worden.

Opting-in regeling

In het kader van financieel en economisch geweld werd door sekswerkers de opting-in regeling genoemd. De opting-in regeling is aan de orde als de exploitant met de sekswerkers volgens de voorwaarden van het voorwaardenpakket werkt. Tot de voorwaarden hoort onder meer dat de exploitant de sekswerker niet mag verbieden ook voor andere exploitanten te werken en dat de sekswerker zelf werkdagen, werktijden en kledingkeuze bepaalt⁷. De opting-in regeling is een overeenkomst tussen sekswerker, exploitant en Belastingdienst. Op grond van de opting-in regeling is de sekswerker geen werknemer voor de werknemersverzekeringen, maar houdt de exploitant op de verdiensten van de sekswerker wel loonheffing en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet in. De meeste exploitanten in de besloten prostitutie (clubs en privéhuizen) werken met deze regeling. Sommige sekswerkers vinden het prettig, omdat ze niet zelf een administratie bij hoeven te houden. Anderen ervaren de regeling als onrecht. Ze zijn van mening dat zij in feite te maken hebben met de voorwaarden van een arbeidscontract, terwijl ze er in de praktijk geen voordelen van ondervinden. Ze missen de sociale zekerheid in het geval van ziekte en ongevallen. De regeling zou de maatschappelijke positie van de sekswerker moeten versterken doordat er geen sprake is van gezagsverhouding tussen exploitant en sekswerker, maar die is er in de praktijk volgens sekswerkers in veel gevallen wel. Zo geven zij aan dat exploitanten bijvoorbeeld eisen stellen aan kleding en aan werktijden, terwijl hier volgens het voorwaardenpakket van de opting-in regeling geen sprake van zou mogen zijn. In 2020 werd de regeling door de Belastingdienst geëvalueerd met het oog op mogelijke verlenging van de regeling in 2021. De gesignaleerde knelpunten worden hierin meegenomen.

Ondersteuning PROUD

PROUD is de belangenvereniging voor en door sekswerkers in Nederland. Deze vereniging zet zich in voor de verbetering van de maatschappelijke positie en arbeidsomstandigheden van sekswerkers. PROUD krijgt sinds 2016 een subsidie van het Ministerie van JenV om activiteiten uit te voeren gericht op veldwerk, kennis en educatie aan sekswerkers en overheden, en support aan sekswerkers om zo de positie van de sekswerkers te versterken. Veldwerk bestaat uit het fysiek bezoeken van werkplekken van sekswerkers door heel Nederland, waaronder raamborden, clubs, privéhuizen en tippelzones en het uitvoeren van online veldwerk. Het doen van veldwerk biedt PROUD de mogelijkheid informatie te geven én te vergaren. Deze informatie is belangrijk voor belangenbehartiging en het agenderen van knelpunten. PROUD zet zich in voor de-stigmatisering. Dit doet ze onder meer door relevante professionals te trainen en voor te lichten over sekswerk en de bejegening van sekswerkers. Met divers informatiemateriaal informeert PROUD daarnaast

⁷ De voorwaarden van het voorwaardenpakket zijn opgenomen in de brochure «Belasting Hoe werkt dat in de relaxbranche?». Deze brochure is terug te vinden op de site van de Belastingdienst.

sekswerkers over hun rechten, plichten en andere zaken die hun werk aangaan. Ook kunnen sekswerkers bij PROUD terecht voor juridisch advies en bijstand.

Voorlichting

In beide onderzoeken komt naar voren dat het van belang is dat de sekswerker over duidelijke, begrijpelijke en eenduidige informatie over met name regelgeving (in eigen) taal beschikt. De website www.prostitutiegoedgeregeld.nl (op de website van SOA Aids) biedt informatie in acht talen over rechten en plichten op het terrein van arbeidsrecht, sociale zekerheid, belastingen, gezondheid, verblijf in Nederland, opvang, huisvesting, slachtofferschap mensenhandel, uitstapmogelijkheden en kennisdeling en educatie voor sekswerkers en overheden. De website wordt gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal samen met de doelgroep de inhoud van de website toetsen en daar waar nodig wijzigen en aanvullen.

Uitstapprogramma's voor prostituees

Resultaten Evaluatie Uitstapprogramma's Prostitutie (RUPS II)

De Regeling Uitstapprogramma's Prostituees II (1 juli 2014 tot 30 juni 2018) is erop gericht om een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's te realiseren waar sekswerkers uit heel Nederland terecht kunnen wanneer zij ondersteuning nodig hebben bij het verlaten van de prostitutie. Het doel van de evaluatie was om te onderzoeken in hoeverre dit bereikt is. Daarnaast moest het onderzoek leiden tot advies over de wijze waarop de aangekondigde structurele gelden voor uitstapprogramma's verdeeld en beheerd kunnen worden. Het derde doel van het onderzoek was het in kaart brengen van het bereik en de resultaten van uitstapprogramma's die (deels) uit RUPS II zijn bekostigd. Hieronder volgt een korte samenvatting van de resultaten van de evaluatie en wordt aangegeven wat met de uitkomsten wordt gedaan.

Dekkingsgraad

Hoewel vanaf 2014 in grote delen van het land uitstapaanbod beschikbaar is gekomen, lijkt er op dit moment nog geen volledig landelijk dekkend netwerk te zijn gerealiseerd. Om daar te komen, is aandacht nodig voor twee lacunes:

- in sommige regio's is wel aanbod beschikbaar, maar worden nog niet alle delen van de regio voldoende bediend;
- landelijk geldt dat nog niet alle doelgroepen voldoende worden bediend, onder wie mannelijke sekswerkers, illegale sekswerkers en thuiswerkers.

Financieringsystematiek

Het voortzetten van een subsidieregeling, is volgens de onderzoekers op dit moment de meest wenselijke financiële systematiek voor de verdeling van de middelen uit het regeerakkoord. Wel geven de onderzoekers aan dat, mede in het licht van de veranderingen in de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten per 2021, ook bezien kan worden of een uitkering aan (bepaalde) gemeenten meer in de rede ligt.

Uitgaande van een subsidieregeling is de vraag hoe deze middelen maatschappelijk efficiënt kunnen worden ingezet, oftewel voor een optimaal doelbereik tegen zo laag mogelijke lasten. Concreet gaat het om

drie beoogde effecten: een landelijk dekkend netwerk, passende hulp voor de doelgroep en minimale administratieve lasten voor betrokken partijen.

Bereikte resultaten met RUPS II

De informatie in de jaarlijkse voortgangsrapportages van de RUPS-uitvoerders bleek te beperkt voor een objectieve evaluatie van de resultaten van de RUPS-programma's evenals voor een vergelijking tussen programma's. Zo zijn noch de beoogde doelen, noch behaalde resultaten van uitstapprogramma's op een systematisch kwantitatieve en vergelijkbare manier gedocumenteerd. Dit lijkt deels te wijten aan niet uniforme rapportageformats en deels aan de meetbaarheid van een concept als uitstappen. Waar mogelijk en zinvol zijn beschikbare cijfers omgerekend naar gemiddelden in dezelfde eenheden (jaarbasis) om desondanks enig inzicht in kwantitatieve resultaten te kunnen geven. Op basis van de door aanbieders gerapporteerde cijfers in de voortgangsdokumentatie ontstaat een indicatie van de omvang van de totale jaarlijkse instroom (circa 650 sekswerkers) en uitstap (circa 300 sekswerkers).

De onderzoekers identificeren de volgende potentieel werkzame elementen van uitstapprogramma's:

- een stevige samenwerking met gemeenten en ketenpartners;
- een hoge mate van inbedding in de lokale structuren van zorg en ondersteuning;
- aanhoudende betrokkenheid bij cliënten in alle fasen van de ondersteuning inclusief perioden van uitval en motivatieverlies.

Structurele, toekomstgerichte financieringssystematiek

De conclusies uit de evaluatie en signalen uit het veld over onder meer de hoge administratieve lasten die met RUPS II en verlenging RUPS II gemoeid waren, laten zien dat uitstapprogramma's een waardevol instrument zijn, maar dat de regeling aanpassing behoeft om tegemoet te komen aan de gesignaleerde knelpunten en een landelijk dekkend netwerk te realiseren. Om een passende structurele financieringssystematiek op te zetten samen met betrokken partners is voorbereidingstijd nodig. Omdat de huidige regeling op 30 juni 2019 eindigt en continuïteit in het uitstapaanbod van belang is, is gekozen om voor de komende anderhalf jaar een nieuwe, tijdelijke regeling op te stellen, de Regeling uitstapprogramma's prostituees III (RUPS III), zodat in de tussentijd samen met de betrokken partijen gewerkt kan worden aan een nieuwe financieringssystematiek. De structurele regeling zal op 1 januari 2021 in werking treden.

Regeling uitstapprogramma's prostituees III

Er is per jaar 3 miljoen euro beschikbaar gesteld voor uitstapprogramma's voor prostituees. Met de Voorjaarsnota is voor 2019, 2020 en 2021 nog eens 1 miljoen per jaar beschikbaar gesteld om een extra stimulans te geven aan het realiseren van landelijke dekking van de uitstapprogramma's. Voor RUPS III is daarom 6 miljoen euro beschikbaar. RUPS III treedt 1 augustus 2019 in werking en loopt tot en met 31 december 2020. De regeling wordt met deze brief meegezonden. In RUPS III wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de uitkomsten van de evaluatie van de RUPS II evenals signalen uit het veld, zoals klachten over hoge administratieve lasten aan de voorkant en achterkant van het subsidieproces voor alle betrokken partijen, overlap tussen de kerntaken van gemeenten en de in de uitstapprogramma's aangeboden en gesubsidieerde activiteiten, onduidelijkheid over de mate van landelijke dekking omdat uitstapprogramma's veelal geen specifieke regio bedienen, en onduidelijkheid over de subsidiabele activiteiten.

Deze regeling bevat daarom een aantal nieuwe en gewijzigde elementen ten opzichte van de voorgaande regelingen voor uitstapprogramma's. In de eerste plaats wordt de subsidie aangevraagd met behulp van een modelformulier. Voor de vaststelling van de subsidie wordt eveneens gebruik gemaakt van een modelformulier voor het activiteitenverslag en de financiële verantwoording. Daarnaast is in de regeling duidelijker afgebakend welke activiteiten voor subsidie in aanmerking kunnen komen. Hierbij is ook gebruik gemaakt van de conclusies uit de evaluatie, waarin onder meer het belang van intensief veldwerk wordt beschreven. Verder wordt per provincie en voor de regio Amsterdam een subsidie verstrekt aan één subsidieaanvrager die een uitstapprogramma uitvoert dat voor prostituees in de gehele provincie beschikbaar is. Deze aanvrager mag ook namens een samenwerking van meerdere organisaties een aanvraag indienen. Er is gekozen om één subsidie per provincie en voor de regio Amsterdam te verstrekken om zo de landelijke dekking van de uitstapprogramma's te realiseren. Tot slot is door hantering van een subsidieplafond en een verdeling van het budget naar inwonertal van tevoren duidelijk hoeveel budget er voor elk gebied beschikbaar is.

Op vorenstaande wijze verwacht ik in nauwe samenwerking met belanghebbenden in het veld een bijdrage te leveren aan de verbetering van de maatschappelijke positie van sekswerkers en aan de ondersteuning en begeleiding van sekswerkers die de prostitutie willen verlaten.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol