

Vergaderjaar 2022–2023

34 843

Seksuele intimidatie en geweld

35 715

**Regels betreffende de regulering van sekswerk
(Wet regulering sekswerk)**

Nr. 71

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2023

Tijdens het commissiedebat over seksueel geweld en kindermisbruik van 15 december 2022 (Kamerstukken 34 843 en 31 015, nr. 68) heb ik, naar aanleiding van vragen van leden van de fracties van de SGP, het CDA en de ChristenUnie over misstanden in de Franse porno-industrie, uw Kamer toegezegd een verkenning te doen naar de Nederlandse porno-industrie en het bestaan van eventuele misstanden in deze industrie. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

Voor deze verkenning is gesproken met de politie, het openbaar ministerie, de Nederlandse Arbeidsinspectie, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verschillende partijen uit de pornobranche en hulpverleningsorganisaties voor sekswerkers. Daarnaast heeft contact plaatsgevonden met Franse collega's, die direct betrokken zijn geweest bij het opstellen van het Senaatsrapport. De brief is opgedeeld in drie delen. Eerst sta ik stil bij het Franse Senaatsrapport dat aanleiding heeft gevormd voor de gestelde vragen vanuit uw Kamer. Vervolgens wordt het beeld beschreven dat voortkomt uit een verkenning naar de Nederlandse porno-industrie en wordt bezien of aanwijzingen bestaan dat in de Nederlandse pornobranche sprake is van soortgelijke misstanden als in Frankrijk. Tot slot wordt in deze brief licht geworpen op de vraag hoe in het algemeen het toezicht op de porno-industrie in Nederland is vormgegeven.

1. Misstanden in de Franse porno-industrie

In Frankrijk is de porno-industrie sinds langere tijd onderwerp van aandacht. Zo verscheen in 2018 al een boek over de Franse porno-industrie.¹ In 2020 raakte de porno-industrie in Frankrijk in opspraak na het aan het licht komen van een aantal ernstige misstanden. Die vormden

¹ Robin D'Angelo, *Judy, Lola, Sofia et moi*, Éditions Goutte d'Or, 2018.

de start van strafrechtelijke onderzoeken naar de (amateur)pornoplatforms «Jacquie et Michel» en «French Bukkake»², en de arrestatie van een aantal producenten en regisseurs van deze platforms. In diezelfde periode spraken feministische belangenorganisaties zich uit tegen de misstanden in de porno-industrie.³ Het voorgaande vormde voor de Franse Senaat aanleiding om een grootschalig onderzoek naar de Franse porno-industrie uit te voeren. In september 2022 verscheen het Senaatsrapport («Porno: l'Enfer du décor») over de misstanden in de Franse porno-industrie.⁴ Het rapport is het resultaat van een zes maanden durend onderzoek waarbij onder andere slachtoffers, acteurs, belangenorganisaties, regisseurs en producenten zijn bevraagd omtrent hun ervaringen met de Franse porno-industrie. Het onderzoek beschrijft misstanden in de industrie, die zowel zien op de productie van pornografisch materiaal op filmsets van Franse producenten, onder meer gevallen van verkrachting, drogeren of geweld anderszins, als op de situatie naderhand. Het ging bij dit laatste bijvoorbeeld om de moeite die slachtoffers hadden om het online strafbare materiaal verwijderd te krijgen van het internet. Het beeld dat uit het Franse Senaatsrapport naar voren komt, is schokkend. Ik deel de zorgen van uw Kamer over de bevindingen uit het rapport en neem deze erg serieus. Het is ook om deze reden dat ik in het kader van de toegezegde verkenning een brede uitvraag heb gedaan.

2. Situatie in Nederland

2.1 De Nederlandse porno-industrie

Voor het verkrijgen van een beeld van de Nederlandse porno-industrie is allereerst informatie opgehaald bij producenten werkzaam in de Nederlandse porno-industrie. Uit deze verkenning ontstaat het beeld van een relatief kleine industrie met een zeer gering aantal producenten. Producenten geven aan dat zij als volgt te werk gaan. Acteurs melden zich, vaak via de website van de producent, aan voor een productie. Uiteindelijk selecteert de producent de acteur waarmee de productie zal worden opgenomen. Professionele acteurs worden ook wel eens door de producent zelf benaderd. De meeste films worden «in-house» geproduceerd: de gehele productie wordt daarbij door de producent zelf georganiseerd, zonder hulp van externe partijen. Op de websites van de producent wordt alleen eigen materiaal gedistribueerd. Producenten handelen volgens eigen protocollen om zorg te dragen voor een veilig werkklimaat in de industrie. Zo benoemen zij dat, voorafgaand aan de productie, een gesprek plaatsvindt waarbij met de acteur wordt besproken wat zijn of haar grenzen zijn, hoe de productie in zijn werk zal gaan en wat de mogelijke (negatieve) consequenties zijn van een productie. Ook biedt de producent begeleiding achteraf wanneer, na publicatie, bijvoorbeeld sprake is van negatieve reacties in de omgeving van de acteur. Daarnaast wordt altijd een identiteitscontrole uitgevoerd bestaande uit het verifiëren van de geboortedatum op het paspoort van de acteur. Producenten benadrukken dat uitbetaling voor de productie nooit via derden gaat.

² Pornographie: quatre mises en examen à Paris pour «viol, proxénétisme et traite d'être humain», *Le Parisien*, 19 octobre 2020 ; «Tu seras moins naïve la prochaine fois»: les dessous sordides de l'enquête sur le roi du porno amateur; *Le Parisien*, 16 mars 2021; L'enquête tentaculaire qui fait trembler le porno français, *Le Monde* (16,17, 18 et 20 décembre 2021).

³ Zie onder meer het artikel «Pornographie» l'alibi de la haine, de la torture et du crime organisé – Osez le féminisme!

⁴ Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1) sur l'industrie de la pornographie, porno: lenfer du décor, 27 septembre 2022.

2.2. Signalen van misstanden in Nederland

Zoals aan uw Kamer toegezegd, is in het kader van deze brief ook een verkenning uitgevoerd naar eventuele misstanden in de porno-industrie. Met misstanden wordt in het kader van deze brief bedoeld het bestaan van strafbare feiten bij de productie van pornografisch materiaal op een Nederlandse filmset.

Het is evident dat binnen het strafrechtelijk kader tegen het bestaan van zulk soort misstanden hard zal worden opgetreden. Hierbij is het van wezenlijk belang dat acteurs werkzaam in de porno-industrie weten dat zij van strafbare feiten altijd aangifte bij de politie kunnen doen. Daarnaast heeft SOA Aids Nederland een onafhankelijke klachtenbalie voor sekswerkers⁵ waar zij eventuele klachten kunnen indienen over een bepaalde producent of studio. Bij deze balie kunnen ook acteurs die actief zijn in de porno-industrie terecht. Ook staat SOA Aids Nederland, middels een landelijk klachtenoverleg, in nauw contact met verschillende hulpverlenende instanties en GGD's in de regio. Bij dit overleg kunnen eventuele klachten met betrekking tot de porno-industrie (geanonimiseerd) worden gedeeld en in behandeling worden genomen.

De vraag naar het bestaan van strafbare feiten bij de productie van pornografisch materiaal in de Nederlandse industrie heb ik breed uitgezet. Voor het verkrijgen van een beeld van de Nederlandse porno-industrie is gesproken met verschillende organisaties met kennis hierover. Zo zijn de politie en het openbaar ministerie bevraagd op eventuele strafbare feiten (seksuele misdrijven en mensenhandel) in deze industrie en zijn de Arbeidsinspectie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geraadpleegd. Daarnaast is de vraag uitgezet bij een aantal hulpverleningsinstanties en belangenorganisaties, zoals het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM), het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha), de zestien regionale centra voor seksueel geweld (CSG's), Fier, SOA Aids Nederland en andere partijen binnen de Sekswerk Alliantie Destigmatisering.⁶ Ook heeft overleg plaatsgehad met de regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.

Na raadpleging van de politie, het openbaar ministerie en de Arbeidsinspectie blijkt niet van enige signalen van strafbare feiten bij de productie van pornografisch materiaal op een Nederlandse filmset.⁷ Vanuit hulpverleningsinstanties volgt vrijwel een gelijkkluidend beeld, daarbij opgemerkt dat een hulpverleningsinstantie aangeeft in 2019 een melding te hebben ontvangen waarbij mogelijk sprake is van een link met de porno-industrie. Vanuit belangenorganisaties (SWAD, SOA Aids

⁵ Porno-acteurs vallen niet binnen de juridische term van prostituee of sekswerker en daarmee ook niet onder de vergunningplicht voor prostituees zoals voorgesteld in het wetsvoorstel regulering sekswerk. Hoewel acteren in de porno-industrie juridisch niet wordt gezien als een vorm van sekswerk (zie *Kamerstuk 35 715, nr. 3 : memorie van toelichting bij de Wrs, p. 56, toelichting van het begrip «sekswerk»*), kunnen porno-acteurs bij misstanden vaak wel aansluiten bij lopende initiatieven van belangenorganisaties of zorginstellingen. De klachtenbalie is er voor alle personen die sekswerk verrichten. SOA Aids Nederland geeft aan dat de klachtenbalie ook toegankelijk is voor acteurs in de porno-industrie.

⁶ De alliantie bestaat uit sekswerk-, mensenrechten- en gezondheidsorganisaties en organisaties voor zorg en maatschappelijk werk. Soa Aids Nederland is coördinator van de alliantie, en binnen de bredere alliantie wordt er thematisch, in werkgroepverband gewerkt. Zie: Leden SWAD-alliantie | Sekswerk.info.

⁷ De uitvraag bij de politie en het openbaar ministerie heeft bestaan uit een brede interne rondvraag. Er zijn geen signalen herkend. Er is geen zoekslag binnen de interne systemen van deze instanties uitgevoerd. Binnen deze systemen wordt namelijk niet geregistreerd op dit specifieke fenomeen of deze specifieke doelgroep waardoor deze feiten, niet als zodanig uit de systemen naar voren zullen komen.

Nederland en Sekswerkexpertise) zijn geen meldingen bekend van eventuele misstanden bij de productie van pornografisch materiaal in Nederland. Dat bij producties binnen de porno-industrie geen misstanden bij de bevroegde instanties bekend zijn, betekent niet dat deze er niet zijn. Wel dat deze op dit moment niet bekend zijn bij de bevroegde organisaties die over een goede informatiepositie beschikken over seksuele misdrijven, ook ten aanzien van specifieke sectoren, en mensenhandel.

3. Wet- en regelgeving en toezicht op de porno-industrie

Het werk in de reguliere Nederlandse pornobranche is, net als in andersoortige branches, onderhevig aan regels voortvloeiend uit arbeidsrechtelijke wet- en regelgeving. In dit kader is daarom gesproken met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

3.1 Arbeidswetgeving en toezicht door de Nederlandse Arbeidsinspectie

Werkgevers, waaronder werkgevers in de Nederlandse porno-industrie, zijn primair zelf verantwoordelijk voor naleving van de verschillende arbeidswetten, zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Wet arbeid vreemdelingen en de Arbeidsomstandighedenwet en -besluit. Deze arboregels bevatten verplichtingen voor werkgevers en deels ook voor zzp'ers (zie artikel 9.5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit). In bepaalde situaties moet de werkgever ook maatregelen nemen ter voorkoming van gevaar voor de veiligheid of gezondheid van andere personen dan zijn werknemers, zoals voor zzp'ers (zie artikel 10 van de Arbeidsomstandighedenwet). De feiten en omstandigheden in de praktijk zullen steeds bepalend zijn voor de toepasselijkheid van deze verplichtingen. Betrokkenen (zoals werkgever, producent, regisseur, cameramensen, acteurs) zullen zich daar altijd van moeten vergewissen, bijvoorbeeld bij de opname van een film op een filmset in een studio.

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op naleving van deze arbeidswetten. Dit doet zij risicogericht en programmatisch. Meldingen zijn de basis van het reactieve toezicht en worden volgens vaste procedures en kaders beoordeeld. Wanneer de meldingen niet het domein van de Arbeidsinspectie betreffen worden zij, waar nodig, doorgezet naar bijvoorbeeld de politie (bij seksuele uitbuiting of een andersoortig zedenfeit). Ook houdt de Arbeidsinspectie proactief toezicht met landelijke programma's, zoals het programma Psychosociale Arbeidsbelasting, Arbeidsdiscriminatie en Fysieke Belasting. Onder Psychosociale Arbeidsbelasting vallen onder andere seksuele intimidatie op de werkvloer en agressie en geweld. Werkgevers zijn verplicht om een beleid te voeren om Psychosociale Arbeidsbelasting te voorkomen. De werkgever is verplicht om in de Risico Inventarisatie en Evaluatie het risico op Psychosociale Arbeidsbelasting te inventariseren en in het bijbehorende Plan van Aanpak maatregelen op te nemen en uit te voeren. De Risico Inventarisatie en Evaluatie is de ingang voor de Arbeidsinspectie om te controleren op Psychosociale Arbeidsbelasting bij werkgevers. Dit betekent dat de Arbeidsinspectie geen toezicht houdt of handhaaft op individuele gevallen, maar kijkt naar het door het bedrijf gevoerde beleid. De Arbeidsinspectie heeft geen specifiek programma of project dat zich richt op de Nederlandse porno-industrie, hetgeen betekent dat er geen gericht toezicht wordt gehouden op deze industrie. Eventuele meldingen vanuit deze branche doorlopen het reguliere wegings- en beoordelingsproces van de Arbeidsinspectie en worden waar nodig en mogelijk opgevolgd.

3.2 Andere mogelijkheden voor toezicht?

Op 23 januari jl. is de nota van wijziging met betrekking tot het wetsvoorstel regulering sekswerk (hierna: Wrs) in consultatie gegaan. Door uw Kamer is meermaals gevraagd of het stelsel van vergunningen voor exploitanten van seksbedrijven en toezicht en handhaving die in deze regeling worden voorgesteld, ook van toepassing is op personen werkzaam in de Nederlandse porno-industrie. Dit is zowel voor producenten van pornografische content als voor acteurs in de porno-industrie niet het geval. Het kader van de Wrs regelt uitsluitend het gemeentelijk toezicht op de bedrijfsmatige exploitatie van sekswerk op een fysieke locatie, waarbij sprake is van een prostituee-klant-verhouding. Dit houdt in dat producenten en acteurs op de voet van dit wetsvoorstel allebei niet vergunningplichtig zijn. Het vrije beroep van acteur in de porno-industrie valt daarmee niet onder de werking van de Wrs. Met de inwerkingtreding van de Wrs zal dan ook geen toezicht worden gehouden door gemeenten en/of politie op de porno-industrie in het kader van de naleving van deze regelgeving.

3.3 Verwijdering van strafbaar pornografisch materiaal van het internet

Gelet op de beschreven situatie in het Franse Senaatsrapport omtrent moeizame verwijdering van strafbaar materiaal is bezien wat in Nederland de mogelijkheden voor verwijdering zijn. Wanneer sprake is van een strafbaar feit (zoals verkrachting) bij de productie van pornografisch materiaal, is dit feit vanzelfsprekend strafbaar en dient daar tegen te worden opgetreden. Daarnaast is bijvoorbeeld denkbaar dat dergelijk materiaal ook onder de werking van artikel 139h Wetboek van Strafrecht valt. Snelle ontoegankelijkmaking van strafbaar materiaal kan worden bewerkstelligd via het verwijderbevel uit artikel 125p Wetboek van Strafvordering, dat op vordering van de officier van justitie door de rechter-commissaris kan worden afgegeven.

Naast het geldend strafrechtelijk kader, kan ook op andere manieren de (snelle) verwijdering van dit materiaal van het internet worden bewerkstelligd. Slachtoffers kunnen de verwijdering allereerst via de zelfregulering, de zogenaamde Notice and Take Down procedure, bewerkstelligen. Slachtoffers kunnen door middel van deze procedure een verzoek tot verwijdering indienen bij de betreffende tussenhandeldienst. Meldingen kunnen ook worden gedaan bij gespecialiseerde meldpunten, zoals MiND voor discriminatie en het EOKM voor kinderpornografisch materiaal, die vervolgens in plaats van het slachtoffer melding kunnen doen bij de tussenhandeldienst. Vanwege hun expertise hebben deze meldpunten veelal de status van *trusted flagger*, waardoor meldingen sneller door de tussenhandeldiensten beoordeeld worden en ook sneller eventueel tot ontoegankelijkmaking of verwijdering van het materiaal wordt overgegaan. Het kabinet is voornemens een laagdrempelige voorziening in het leven te roepen waarbij ook andere onrechtmatige content eenvoudig gemeld kan worden. Dit meldpunt kan dan adviseren over de strafbaarheid en/of onrechtmatigheid van het materiaal. Het streven is dit meldpunt in 2025 operationeel te hebben. Mocht een internettussenpersoon na ontvangst van een verwijderverzoek van een slachtoffer of een meldpunt niet overgaan tot ontoegankelijk maken of verwijderen van de gewraakte content, dan kan het slachtoffer er ook te allen tijde voor kiezen de zaak voor te leggen aan een civiele rechter, eventueel ook via een kortgedingprocedure.

Verder kunnen slachtoffers voor informatie, advies en ondersteuning terecht bij het programma HelpWanted van het Expertisebureau Online Kindermisbruik (EOKM), waarvoor mijn ministerie jaarlijks een subsidie

geeft. Helpwanted.nl biedt, via een anonieme chat-, bel- of maillijn, acute hulp bij onder andere (dreigend) online seksueel geweld en de ongewilde verspreiding van beeldmateriaal.

4. Tot slot

De uitgevoerde verkenning schetst het beeld van een relatief kleine en overzichtelijke Nederlandse pornobranche met een gering aantal producenten. Vanuit de politie en het openbaar ministerie zijn geen signalen van misstanden bij producties binnen deze industrie bekend. Bij aangifte van strafbare feiten in deze industrie zal, net als bij gevallen buiten deze industrie, op grond van het strafrechtelijk kader opgetreden worden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius