

Aan de gemeenteraad

Onderwerp	Uitvoering onderzoek intakegesprek en pas voor sekswerkers en QuickScan
Uw kenmerk	
Ons kenmerk	2023-143574
Dienst	Sociaal Domein.
Sector	Beleid en Strategie
Contact	14 058, Machteld Aartsen, beleidsadviseur
Bijlagen	1. Verkennend onderzoek intake sekswerkers en pasjessysteem
Datum	4 juli 2023

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 1 december 2021 heeft uw raad een motie aangenomen waarin u ons opriep onderzoek te doen naar mogelijkheden voor de invoering van een intakegesprek voor sekswerkers, vergelijkbaar met dat van Groningen, inclusief bijbehorende pas, en de uitkomsten aan u te presenteren. Dit met als doel bij te dragen aan een schonere en veiliger prostitutiebranche en drempels voor uitbuiters en mensenhandelaren te verhogen.

Dit onderzoek is uitgevoerd en bijgevoegd treft u de uitkomsten aan.

Context

Uw raad heeft zich de afgelopen periode betrokken getoond bij het onderwerp sekswerk/prostitutiebranche. U heeft hiertoe een aantal initiatieven genomen, zoals het organiseren van een expertmeeting op 26 mei 2021 en een uitwisseling met de gemeenteraad van Groningen op 8 september 2021. Eerder heeft u aanvullingen voorgesteld in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) met betrekking tot het doorlopen van een zorgvuldige procedure bij inschrijving. Op 31 mei 2023 is verder nog een motie aangenomen waarin u ons verzoekt - door middel van een QuickScan- te onderzoeken hoe voorkomen kan worden dat een deel van de sekswerkers afkomstig uit overige EU-landen in de illegaliteit verdwijnt.

Opzet onderzoek

Gedurende het onderzoek zijn interviews afgenomen met vier sekswerkers en met medewerkers van de politie (team mensenhandel en prostitutie), GGD, Fier, Leger des Heils, de Haagse Hogeschool en de gemeenten Groningen en Utrecht. De gemeente Groningen voert momenteel een intakegesprek; de gemeente Utrecht is er juist mee gestopt. Daarnaast zijn bestaande onderzoeken naar sekswerk betrokken en is toepasselijke wet- en regelgeving bestudeerd.

Hoewel het onderzoek zich voornamelijk richtte op het intakegesprek en bijbehorende pas, leverden de gesprekken ook andere waardevolle informatie op. Zo kwam ook informatie naar voren vanuit de betrokkenen over risicofactoren/redenen voor illegale prostitutie. Daarnaast wordt in het onderzoek geschetst wat het huidige beleid van de gemeente Leeuwarden is, wat wij verstaan onder legale en illegale prostitutie, op welke manier hierop toezicht wordt gehouden en welke ondersteuning beschikbaar is voor sekswerkers.

Uitkomsten

Uit de interviews met sekswerkers, hulpverlenende instanties, politie en andere gemeenten met ervaring met een dergelijke intake met bijbehorend pasje komt overwegend het beeld naar voren dat een dergelijk systeem onvoldoende bijdraagt aan een veiligere branche. Hoewel er verschillende nuances worden aangebracht en vooral het geven van voorlichting en informatie via een intakegesprek zinvol wordt geacht, ziet de meerderheid van de ondervraagde organisaties en sekswerkers geen of nauwelijks meerwaarde in een verplicht intakegesprek en pasjessysteem. Met name wordt als risico genoemd dat een dergelijk systeem leidt tot minder zicht op juist de kwetsbaarste groep. Men verwacht dat juist deze kwetsbaarste groep zich minder snel dan nu zal gaan melden voor informatie of ondersteuning. Of dat sekswerkers door hun uitbuiting worden geïnstrueerd hoe ze door de intake moeten komen, en wanneer dat niet lukt straf krijgen of worden verplaatst naar een andere gemeente. Dat kan in gevallen bijdragen aan een verplaatsing naar illegaal sekswerk. Daarnaast is de ervaring dat een enkel gesprek over het algemeen onvoldoende is om signalen van uitbuiting op te vangen, omdat het langer duurt om een vertrouwensrelatie op te bouwen. Drie van de geïnterviewde sekswerkers werken nu illegaal en willen zich niet laten registreren omdat ze bang zijn daarmee het contact met hulpverlening kwijt te raken.

Men heeft over het algemeen de indruk dat een dergelijk systeem niet helpt om meer zicht te krijgen op de illegale sector of deze sector beter te kunnen aanpakken. Voor de legale sector brengt het weinig extra's omdat deze al in beeld is. Daarbij brengt dit wel extra (administratieve) handelingen met zich mee.

Wat uit het onderzoek duidelijk naar voren komt, zowel vanuit de sekswerkers als de hulpverlenende instanties en de politie, is het grote belang van bekende en vertrouwde gezichten bij de hulpverlening en ketenpartners en een goede toegankelijkheid van hulpverlening voor alle sekswerkers (legaal en illegaal). Sommigen noemen Leeuwarden als positief voorbeeld: de lijnen zijn over het algemeen kort, men kent elkaar en zowel vanuit toezicht en handhaving als vanuit hulpverlening weet men elkaar te vinden.

Conclusie met betrekking tot het intakegesprek en pasjessysteem

Om bovenstaande redenen zijn wij niet voornemens een dergelijk systeem van intakegesprek en bijbehorende pas in te voeren. Wel bevestigt het onderzoek het belang van laagdrempelig informatie verstrekken en voorlichting geven, goede beschikbaarheid en bereikbaarheid van hulpverlening voor de sekswerkers en korte lijnen tussen de betrokken ketenpartners. Wij willen met de medewerkers van steunpunt Xenia in gesprek om te overleggen hoe we de

informatievoorziening richting sekswerkers verder kunnen verbeteren. Wij denken dan bijvoorbeeld aan het bieden van informatie over hulp, regelgeving en welke stappen daarvoor gezet dienen te worden in verschillende talen en pictogrammen.

Voorkomen van illegaliteit

Een deel van het sekswerk vindt plaats in de illegale sector. Dit is onwenselijk, niet alleen omdat het niet is toegestaan maar ook omdat er in de illegale sector minder zicht is op de sekswerkers en zij zich daarmee in een meer risicovolle situatie bevinden.

In de motie van 31 mei 2023 roept u ons op te onderzoeken wat er gedaan moet worden om te voorkomen dat sekswerkers van andere EU-landen in de illegaliteit verdwijnen. U legt een verband met de doorlooptijd van de inschrijvingen die nodig zijn om legaal sekswerk te kunnen uitvoeren.

Uit de interviews van het onderzoek en een aanvullende QuickScan (met politieteam mensenhandel, een exploitant op de Weaze, Fier, Leger des Heils, de GGD en gemeentelijke medewerkers) blijkt het volgende:

- een aantal organisaties heeft de indruk dat er sinds de coronatijd een verschuiving plaatsvindt naar de illegale sector. Mogelijk doordat men tijdens corona meer bedreven is geraakt in het online aanbieden en vinden van sekswerk. Dit is een landelijk beeld dat wordt herkend in Leeuwarden;
- het opwerpen van verplichtingen zoals met name een pasje kan leiden tot meer illegaliteit doordat sekswerkers zich niet willen of durven te melden. Contact met hulpverlening en politie laagdrempelig houden kan juist helpen bij het opbouwen van vertrouwen waardoor een sekswerker na verloop van tijd eventuele signalen deelt;
- het (laten) rondtrekken van sekswerkers waardoor er steeds nieuwe gezichten zijn, is onderdeel van het businessmodel en dus lastig te voorkomen;
- sommige sekswerkers, met name uit Oost-Europa, komen voor enkele maanden naar Nederland en gaan daarna weer terug. De politie heeft de indruk dat voor hen de doorlooptijd van inschrijvingen een reden kan zijn om illegaal te gaan werken: in de korte periode(s) dat ze in Nederland zijn willen ze zo snel mogelijk aan het werk om geld te verdienen;
- in algemene zin is de doorlooptijd niet de enige reden voor illegaliteit. Een aantal sekswerkers geeft aan (überhaupt) liever illegaal te werken omdat de faciliteiten thuis of in hotels beter zijn dan op de Weaze en qua kosten vergelijkbaar. Daarnaast zijn ze op deze manier minder afhankelijk;
- de inschrijvingseisen zoals Leeuwarden die nu kent zijn een paar jaar geleden door uw raad ingevoerd met als doel bij te dragen aan een veiliger branche: door de toegang tot ons sociale stelsel mogelijk te maken, eventueel uitstappen mogelijk te maken en zwart werken tegen te gaan. Deze inschrijvingseisen versoepelen of loslaten heeft dus ook risico's;
- wat betreft het tegengaan van illegaliteit is een sterk punt van Leeuwarden de korte lijnen tussen politie, hulpverlening en gemeente. De politie geeft aan dat het goede onderlinge contact een belangrijke factor is om illegaliteit te kunnen onderscheppen. De kracht van de aanpak zit in het controleren op straat, kennen en gekend worden in het netwerk. AVG-wetgeving heeft dit op onderdelen wel lastiger gemaakt;

- een exploitant op de Weaze ziet de legale branche afnemen en meer sekswerk naar de illegaliteit verschuiven en denkt dat dit komt door de doorlooptijd van procedures;
- hulpverleners hebben de indruk dat een deel van de sekswerkers zich illegaal prostitueert naast een andere baan of uitkering en zich om die reden niet bekend wil maken;
- bij hulpverleners is het beeld dat sommige sekswerkers naast legaal sekswerk ook illegaal sekswerk verrichten;
- vanuit politie is aangegeven dat de bekendheid van de handhaving op illegaal sekswerk door de gemeente - waarbij recent woningen zijn gesloten - in het circuit van illegale sekswerkers rond gaat en een preventieve werking heeft.

Resumerend

Sekswork is een beroep waaraan een aantal eisen wordt gesteld om dit legaal uit te kunnen oefenen, vergelijkbaar met eisen die aan andere ondernemers worden gesteld. We weten dat het een branche is die risico's kent en waarin ook kwetsbare sekswerkers werkzaam zijn, al dan niet vrijwillig. Sommige sekswerkers lijken met een behoorlijk grote mate van zelfstandigheid en vrijwilligheid hun werk te doen; zij willen niet worden gehinderd door (in hun ogen) onnodig lange procedures. Andere sekswerkers zijn (veel) kwetsbaarder en hen willen we juist ondersteunen met informatie, voorlichting, hulp maar ook met bescherming door toegang tot ons sociaal stelsel te verlenen en het zetten van een aantal (procedurele) stappen die daarbij horen. Daarbij zijn er verschillende redenen waarom sekswerkers de illegaliteit in gaan (al dan niet uit eigen keuze) en zijn er dus ook verschillende typen maatregelen nodig om dat tegen te gaan.

Bovenstaande geeft weer dat het niet makkelijk is om de regelgeving zo in te richten dat deze aansluit bij de verschillende posities van alle sekswerkers. Versoepeling van regelgeving voor de één kan ten koste gaan van de beschermende functie jegens de ander. We zijn voortdurend in overleg met betrokkenen om te zoeken naar zo effectief mogelijke maatregelen.

Tot slot

Uw raad heeft op meerdere momenten betrokkenheid getoond bij dit onderwerp. We blijven graag met u in gesprek. Daarbij horen we graag eventuele suggesties voor een schonere en veiliger branche.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester.

secretaris.

**Dit document is rechtsgeldig digitaal ondertekend.*