

Bijlage bij de informerende brief Prostitutiebeleid

Aan	De leden van de raad van de gemeente Groningen
Van	Het college van burgemeester en wethouders
Datum	11 december 2024
Onderwerp	Bijlage bij de informerende brief Prostitutiebeleid

In deze bijlage bij de brief Prostitutiebeleid gaan wij verder in op de ontwikkelingen in Groningen ten aanzien van het prostitutiebeleid. Hoofdstuk 1 biedt een overzicht van het prostitutiebeleid in Groningen en de landelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor ons beleid. In hoofdstukken 2 en 3 wordt beschreven op welke wijze er uitvoering wordt gegeven aan het prostitutiebeleid vanuit het perspectief zorg en veiligheid.

1. Prostitutiebeleid in Groningen

1.1 Gronings Prostitutiebeleid¹

In 2000 is in Nederland het algemeen bordeelverbod opgeheven. Sindsdien zijn vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige, legaal in Nederland verblijvende prostituees vrijwillig werkzaam zijn, niet langer verboden. Op basis van de huidige wet- en regelgeving zijn gemeenten verantwoordelijk voor het reguleren van de prostitutiesector. Groningen heeft in 2001 een vergunningsstelsel voor seksinrichtingen en escortbedrijven in hoofdstuk 3 van de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen (APVG) opgenomen, alsmede voorschriften waaraan seksinrichtingen, exploitanten en prostituees moeten voldoen.

Het huidige Groningse prostitutiebeleid is in 2016 ingevoerd. Het (toen voorliggende) wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche gold als een blauwdruk voor dit prostitutiebeleid. In november 2017 is ons lokale beleid geëvalueerd. In de periode daarna is onze gemeente in afwachting geweest van de landelijke ontwikkelingen ten aanzien van het aangepaste wetsvoorstel inmiddels genaamd Wet Regulering sekswerk (Wrs) en heeft het prostitutiebeleid niet inhoudelijk op de gemeentelijke politieke agenda gestaan.

Prostitutie is een complex fenomeen wat zowel het zorg- als veiligheidsdomein raakt. Het veiligheidsdomein heeft betrokkenheid vanuit vergunningverlening en toezicht op de vergunde en onvergunde prostitutie. En daarnaast omdat het thema prostitutie een verhoogd risico op ondermijnende criminaliteit bevat. Het zorgdomein is betrokken, omdat een deel van de sekswerkers specifieke ondersteuning, hulpverlening en soms opvang nodig heeft. Dit komt tot uiting in ons integrale prostitutiebeleid waarbij de gemeente (een samenwerking van OOV, DMO, EZ en toezichthouders prostitutie) nauw samenwerkt met vele partners,

¹ In ons huidige beleid gebruiken we overwegend de termen prostituee en prostitutiebeleid om beleid gericht op de sekswerkbranche aan te duiden. Landelijk is de term sekswerk(er) en sekswerkbeleid gangbaarder geworden. Een belangrijk argument dat daarbij wordt genoemd is dat deze termen minder stigmatiserend zouden zijn. Wij sluiten ons in deze brief zo veel als mogelijk aan bij deze landelijke terminologie, maar we ontkomen er niet aan om bij verwijzing naar ons huidige beleid (ook) de term prostitutiebeleid te gebruiken.

waaronder de politie, GGD, WerkPro, het Zorg en Veiligheidshuis Groningen en zorgpartners het Leger des Heils en Terwille.

Het doel van het Gronings prostitutiebeleid is dat sekswerkers veilig en gezond kunnen werken. Ten behoeve hiervan zijn een aantal maatregelen in het prostitutiebeleid opgenomen. Hierbij gaat het onder meer om een verplicht intakegesprek voor alle in de gemeente Groningen werkzame sekswerkers waarna als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan een bewijs hiervan wordt afgegeven, het vergroten van de verantwoordelijkheid van de exploitant door o.a. de verplichting een bedrijfsplan op te stellen, de minimumleeftijd voor sekswerkers van 21 jaar en maximale werktijden van 11 uur per etmaal. Verder zijn, ten behoeve van een meer adequate aanpak van de onvergonde (thuis)prostitutie, in de beleidsnota uit 2016 de indicatoren voor vergunningplichtige thuisprostitutie vastgelegd.

Uitgangspunt van het huidige beleid is dat het verboden is om een seksbedrijf te exploiteren zonder een vergunning van de burgemeester (artikel 3:3 APVG). Op dit moment zijn er 43 panden in de Nieuwstad aangewezen, met in totaal 105 ramen. Voor alle panden waar volgens het Aanwijzingsbesluit raamprostitutie is toegestaan is momenteel een exploitatievergunning verleend. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat niet alle ramen continue bezet zijn. Na de coronaperiode lag de bezettingsgraad gedurende langere tijd tussen de 40 en 70 procent. Dit jaar constateren we echter dat de bezettingsgraad weer oploopt naar 80-90 procent. Het is toegestaan dat sekswerkers op de Nieuwstad op hun werkkamer slapen. We kijken op dit punt af van andere steden die raamprostitutie kennen.

Naast de raamprostitutie zijn er vergunningen verleend voor twee erotische massagesalons². In ons gemeentelijke beleid is verder bepaald dat voor maximaal vijf escortbedrijven een vergunning kan worden verleend. Er zijn momenteel geen vergunningen aangevraagd/verleend voor escortbedrijven.

Voor wat betreft prostitutie vanuit een woning geldt dat dit zonder vergunning is toegestaan wanneer sprake is van één sekswerker op zijn/haar eigen adres, zonder uiterlijke kenmerken aan de woning en zonder dat er wordt geadverteerd. In dat geval is er niet sprake van een prostitutie-inrichting en is de sekswerker niet vergunningplichtig. Het voorgaande impliceert dat wanneer de prostitutie in de woning niet voldoet aan voornoemde criteria deze daarmee een bedrijfsmatig karakter heeft en de woning wel aangemerkt moet worden als een prostitutie-inrichting. Dan geldt wel de vergunningplicht. Die vergunning zal echter, als die aangevraagd wordt, niet verleend kunnen worden voor woningen die buiten het concentratiegebied (m.i.v. 1 januari 2016 alleen Nieuwstad) liggen.

Prostitutie en mensenhandel

Belangrijk om op te merken is dat mensenhandel en sekswerk twee verschillende begrippen zijn. In Nederland is sekswerk een legaal beroep en aan een aantal regels gebonden. Wel is het zo dat de sekswerkbranche kwetsbaar is voor mensenhandel en dat zien wij helaas ook. Dit jaar was er een aantal casussen waarbij vermoedelijk sprake was van seksuele uitbuiting van een sekswerker. Zo werd tijdens een integrale prostitutiecontrole (politie, handhaving en zorg) een slachtoffer van mensenhandel aangetroffen in de thuisprostitutie. De vrouwelijke uitbuitster was eveneens in de woning aanwezig en is aangehouden door de politie. Het slachtoffer werd meteen overgebracht naar het Overweeghuis³. Een andere casus betrof een

² Beleidsmatig is er ruimte voor drie vergunningen voor erotische massagesalons.

³ Het Overweeghuis in Groningen is een burgerinitiatief waar sekswerkers uit de hele regio laagdrempelig toegang tot hebben. Hier kunnen zij met ondersteuning en in rust overwegen wat zij met hun toekomst willen.

vrouwelijke sekswerker, werkzaam op de Nieuwstad, die 15 jaar seksueel is uitgebuit door haar uitbouter. Zij verblijft nu op een veilige en anonieme locatie. De politie heeft de zaak in onderzoek. Daarnaast zien we een aanzienlijk aantal sekswerkers in met name de onvergunde branche in situaties waarbij wel signalen van uitbuiting zijn, maar waarbij dit niet verder kan worden hardgemaakt.

1.2 Landelijke ontwikkelingen

In deze paragraaf worden de belangrijkste landelijke ontwikkelingen ten aanzien van lokaal prostitutiebeleid beschreven.

Momenteel zijn twee relevante wetsvoorstellen aangehangen. Dit betreft de Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven (Wgts) en de Wet regulering Sekswerk (Wrs). De landelijke wetgever is reeds 15 jaar bezig om inhoudelijke wetgeving op het gebied van prostitutie tot stand te brengen maar tot op heden zonder resultaat. Ook nu is het nog volstrekt onduidelijk of en op welke termijn beide wetsvoorstellen (Wgts en Wrs) ingevoerd worden. De (toenmalige) Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid adviseerde gemeenten de afgelopen jaren dan ook om in afwachting van landelijke wetgeving door te gaan met het maken van lokaal sekswerkbeleid. Dit om te zorgen voor een veilige en gezonde werkomgeving voor sekswerkers en om misstanden te voorkomen.

Wetsvoorstel Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven (Wgts)

Dit wetsvoorstel wijzigt artikel 151a van de Gemeentewet zodat er een wettelijke grondslag komt voor het verwerken van bijzondere gegevens van sekswerkers door exploitanten en seksbedrijven en door gemeenten. De aanpassing van artikel 151a van de Gemeentewet is van tijdelijke aard. Zodra de Wet regulering sekswerk in werking treedt, vervalt artikel 151a van de Gemeentewet.

Een wettelijke grondslag voor het verwerken van gegevens is volgens het kabinet noodzakelijk om:

1. Exploitanten van seksbedrijven in staat te stellen om de regels die zijn vastgesteld door gemeenten met een vergunningstelsel, na te leven;
2. Gemeenten met een vergunningstelsel in staat te stellen toezicht te kunnen houden op de naleving van deze regels;
3. Gemeenten met een vergunningstelsel in staat te stellen te kunnen handhaven in geval regels niet of onvoldoende zijn nageleefd.

Wetsvoorstel Wet regulering sekswerk

De Wet regulering sekswerk is een veelomvattend wetsvoorstel en heeft als doel dat sekswerkers op veilige wijze hun werk kunnen doen, waarbij misstanden, uitbuiting en dwang worden tegengegaan. De kern van de Wrs is dat er een uniforme vergunningsplicht voor sekswerkers en seksbedrijven komt. Alvorens een sekswerker een dergelijke vergunning krijgt zal een intakegesprek worden afgenomen. Al deze vergunningen worden in een landelijk register opgenomen. Ook komt er een zogenaamd 'pooierverbod'. De kern daarvan is dat de persoon die betrokken is bij onvergunde bedrijfsmatige seksuele dienstverlening en daar financieel voordeel uit haalt, strafbaar is. Daarnaast wordt de minimumleeftijd voor sekswerkers verhoogd van 18 naar 21 jaar. Verder kunnen op grond van de Wrs prostitutie-activiteiten worden uitgeoefend in een privéwoning. Als er sprake is van een zelfstandig werkende prostituee vanuit haar eigen woning dan dient zij alleen te beschikken over een prostitutievergunning. Als er echter wordt gewerkt in een woning van iemand anders (niet

zijnde de klant), dan geeft die ander gelegenheid tot prostitutie en dat is op grond van de Wrs uitsluitend toegestaan met een vergunning voor een prostitutiebedrijf.

In de consultatieronde die in 2019 plaatsvond reageerden de burgemeesters van de G4 en van Groningen dat de Wrs een goede aanzet biedt tot instrumenten om misstanden en mensenhandel aan te pakken en om een deel van de sekswerkers in beeld te krijgen, maar dat de Wrs voor personen in kwetsbare situaties onvoldoende verbetering biedt en zelfs contraproductief kan werken doordat deze groep verder uit beeld kan raken, onbereikbaar voor zorg, en daarmee juist in een nog kwetsbaarder positie terecht komt.⁴

Ook onder meer de Raad van State heeft zich kritisch uitgelaten over het wetsvoorstel. In reactie daarop heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid middels een brief van 11 juli 2022 laten weten dat het wetsvoorstel op een aantal punten wordt aangepast. Eén van de wijzigingen is dat er geen bestuurlijke boete opgelegd zal worden aan sekswerkers als zij werken zonder de verplichte vergunning.

Actualisatie model-APV sekswerk

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is bezig met de actualisatie van de model-APV ten aanzien van het hoofdstuk sekswerk. Dit geldt ook voor de aan de model-APV afgeleide handreiking prostitutiebeleid. Vanuit een kerngroep, bestaande uit de VNG, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), Soa Aids Nederland en het ministerie van Justitie en Veiligheid, wordt gewerkt aan handvatten die gemeenten kunnen helpen bij het ontwikkelen of actualiseren van gemeentelijk sekswerkbeleid. Daarnaast is een klankbordgroep in het leven geroepen, met een brede vertegenwoordiging van onder andere gemeenten, sekswerkers en exploitanten, waarin aspecten van de model-APV en handreiking worden getoetst en waar suggesties en good practices kunnen worden meegegeven. De geactualiseerde model-APV en de handreiking zullen naar verwachting gereed zijn in 2025.

Aanpak versterking sociale en juridische positie sekswerkers

In november 2023 hebben het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de aanpak versterking sociale en juridische positie sekswerkers gepresenteerd.⁵ Deze aanpak is tot stand gekomen n.a.v. een motie uit de Tweede Kamer waarin de regering werd verzocht om in overleg met sekswerkers, belangenorganisaties, hulpverleners en betrokken ministeries, tot concrete voorstellen en een plan van aanpak te komen om de sociale en juridische positie van sekswerkers te verbeteren.⁶

In het dagelijks leven krijgen sekswerkers te maken met diverse problemen die hen belemmeren in het uitvoeren van hun werk. Hoewel sekswerk in Nederland een legaal beroep is, geven sekswerkers aan dat zij ervaren dat er een sterk stigma rust op het beroep. Gezamenlijk met de seksbranche zijn in de aanpak concrete oplossingen geformuleerd voor vijf thema's: zakelijke dienstverlening, zorg, politie, gemeenten en communicatie en media.

⁴ Consultatiereactie van de burgemeesters van de G4 en Groningen inzake wetsvoorstel Wet regulering sekswerk, 10 december 2019.

⁵ Aanpak versterking sociale en juridische positie sekswerkers, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, november 2023.

⁶ Kamerstuk 28 638, nr. 194

2. Openbare orde en veiligheid

2.1 Bestuurlijk toezicht en handhaving

Bestuurlijk toezicht en handhaving is een belangrijke pijler van ons prostitutiebeleid. Het bestuurlijk toezicht in het vergunde deel van de branche wordt uitgevoerd door de gemeentelijke toezichthouders prostitutie. Zij controleren onder meer op naleving van de vergunningsvoorwaarden van exploitanten en sekswerkers. In de periode 1 januari 2024 tot 24 november 2024 werden 185 geregistreerde kamercontroles/gesprekken uitgevoerd in de vergunde prostitutiesector. Bij deze controles wordt in onder meer gecontroleerd op het bezit van een geldige werkpas, een functionerend alarmsysteem, hygiëne en de woonbaarheid van de kamers. Ook wordt er tijdens deze controles in gesprek gegaan met de sekswerkers over hun welzijn. Bij de twee vergunde massagesalons is in 2024 in totaal 8 keer gecontroleerd.

Daarnaast voeren de gemeentelijke toezichthouders wekelijks controles uit in de onvergunde sekswerkbranche. In 2024 is daarbij tot nu toe 27 keer onvergunde prostitutie aangetroffen waarvan 24 keer in een woning en 3 keer in een hotel. Ook worden hercontroles gedaan. De controles van de toezichthouders richten zich momenteel met name op prostitutie in woningen, vergunde en onvergunde massagesalons en hotels. De toezichthouders voeren deze controles vooral uit aan de hand van online seksadvertenties. Ook wordt gehandeld naar aanleiding van Meld Misdaad Anoniem meldingen of meldingen bij het Meldpunt Overlast en Zorg.

Sinds dit jaar wordt ingezet op bestuursrechtelijk ingrijpen ten aanzien van de faciliteerders van onvergunde prostitutie. De sancties op het overtreden van de vergunningsvoorwaarden, dan wel voor bedrijven van sekswerk zonder vergunning zijn vastgelegd in het Handhavingsprotocol seksbedrijven gemeente Groningen (hierna: het Handhavingsprotocol). Omdat de daar genoemde sanctie voor het aantreffen van een seksbedrijf zonder vergunning (sluiten pand na tweemaal aantreffen) niet altijd passend en doelmatig is, zijn we de afgelopen tijd nadrukkelijk de mogelijkheid van andere bestuursrechtelijke maatregelen aan het onderzoeken. Zo is de afgelopen periode aan faciliteerders van onvergunde prostitutie tweemaal een last onder dwangsom opgelegd en eenmaal een bestuurlijke boete.

De afgelopen jaren is ingezet op een stevige samenwerking tussen de gemeentelijke toezichthouders en de politie. Het Team Mensenhandel en Migratiecriminaliteit (TMM) van de politie doet onderzoek naar mensenhandel in de sekswerkbranche. Maandelijks doen de toezichthouders en TMM gezamenlijke controles en er is vaak overleg. De afgelopen jaren heeft TMM meerdere strafrechtelijke onderzoeken gedraaid naar mensenhandel in de prostitutie in onze gemeente.

Bovendien wordt door de toezichthouders en TMM regelmatig samengewerkt met zorgpartijen. De belangrijkste zorgpartijen zijn de coördinatoren mensenhandel van het Zorg- en Veiligheidshuis Groningen, Time2Connect⁷, de prostitutie maatschappelijk werker van WerkPro en de GGD. Time2Connect sluit sinds 2023 aan bij de gezamenlijke controles van de toezichthouders en TMM en sinds dit jaar bij de bestuurlijke controles door de toezichthouders.

⁷ Time2Connect is een samenwerkingsverband tussen het Leger des Heils en Terwille. Zij bieden outreachende hulp aan sekswerkers.

Periodiek is er een breed overleg tussen de gemeentelijke toezichthouders, TMM, de belangrijkste zorgpartijen en gemeenteambtenaren van EZ, DMO en OOV.

2.2 Ons lokale beleid in de praktijk

Door de maatregelen die zijn neergelegd in ons lokale prostitutiebeleid en de intensieve samenwerking van de keten is het vergunde deel van de branche redelijk tot goed in zicht.

Het intakegesprek

Een van de in ons beleid neergelegde maatregelen is het verplichte intakegesprek voor elk persoon die als sekswerker in onze gemeente wil werken. Door de invoering van deze maatregel in 2016 is het zicht op en de informatie over de vergunde sekswerkbranche verbeterd. Aan de andere kant horen we dat een verplichte intake als een drempel kan werken voor sekswerkers om vergund in Groningen te werken. Een deel van hen kiest daardoor voor de onvergunde sector.

Het intakegesprek wordt gevoerd met daartoe gemandateerde medewerkers van de gemeente. Dit zijn telkens een gemeentelijk toezichthouder prostitutie en een verpleegkundige van de GGD. De sekswerker wordt in die gesprekken o.a. informatie verschaft over haar/zijn rechten en plichten, hygiëne en gezondheidszorg, veiligheid en de mogelijkheden voor uitstappen en hulpverlening. Ook wordt er gekeken naar zelfredzaamheid en mogelijke signalen van uitbuiting. Een taaltoets maakt geen onderdeel uit bij de check op zelfredzaamheid. Een aanzienlijk deel van de personen die zich in onze gemeente aanmeldt voor een intakegesprek spreekt niet of nauwelijks Nederlands, Duits of Engels. Deze personen zijn veelal afkomstig uit Spaanstalige landen dan wel uit Oost-Europa. In het geval er is voldaan aan een aantal in de APVG en onderliggende regelgeving vastgelegde eisen, wordt het bewijs van deze intake (de 'werkpas') vervolgens aan de sekswerker verstrekt en kan diegene in onze gemeente aan het werk. Er worden naar aanleiding van het intakegesprek geen persoonsgegevens vastgelegd vanwege het ontbreken van een wettelijke basis daarvoor, met uitzondering van een aantal getallen van het burgerservicenummer die ook op de werkpas worden vermeld. In 2024 zijn er 144 werkpassen aangevraagd. Dit betroffen 134 voor de Nieuwstad en 10 voor de massagesalons. 76 keer betrof dit een 1^e pas. De overige passen waren voor personen die al eens eerder een werkpas hadden gekregen. Er zijn in 2024 tot nu toe 25 passen niet opgehaald. Deze personen zijn dus wel op intake geweest, maar zijn uiteindelijk niet als sekswerker in de vergunde branche in Groningen aan het werk gegaan. Er zijn geen werkpassen geweigerd. Een door de gemeente verstrekte werkpas is twee jaar geldig. In ons beleid zijn geen intrekingsgronden voor de pas opgenomen.

De Nieuwstad

Ten aanzien van de situatie op de Nieuwstad: zoals aangehaald hebben we als keten goed zicht op dit deel van de branche. De toezichthouders zijn hier met regelmaat te vinden. De gemeente organiseert jaarlijks een overleg met de exploitanten van de seksbedrijven op de Nieuwstad. Ook wordt jaarlijks een overleg met een delegatie van sekswerkers georganiseerd. Een in ons lokale beleid neergelegde maatregel is dat elk prostitutiebedrijf beschikt over een bedrijfsplan die bij de vergunningaanvraag moet worden overgelegd. Hierin wordt in ieder geval beschreven welke maatregelen de exploitant treft op het gebied van o.a. hygiëne, gezondheid, veiligheid, werkomstandigheden sekswerkers, voorkoming strafbare feiten. Ook moet in het bedrijfsplan aangegeven worden hoe vergunningsvoorwaarden als bijvoorbeeld de maximale werktijd van 11 uur gecontroleerd wordt en op welke wijze wordt voorzien in de fysieke aanwezigheid van de beheerder/exploitant. De gemeentelijke toezichthouders

controleren op naleving van het bedrijfsplan. Niet-naleving van het bedrijfsplan kan resulteren in het intrekken van de vergunning. Exploitanten houden zich over het algemeen redelijk tot goed aan de inhoud van hun bedrijfsplan.

Ondanks deze in ons beleid verankerde maatregelen blijft ook dit vergunde deel van de seksbranche kwetsbaar voor diverse misstanden. Ten aanzien van de fysieke omstandigheden op de Gele Loper, waar de Nieuwstad deel van uitmaakt, speelt dat sprake is van aanzienlijke overlast door met name drugsdealers en -gebruikers en personen met onbegrepen gedrag. Bewoners, ondernemers en bezoekers worden geconfronteerd met verschillende vormen van overlast die deze personen met zich meebrengen. De overlast wordt door een deel van de sekswerkers en de exploitanten ook ervaren. Vanuit de Integrale aanpak Gele Loper wordt ingezet op het vergroten van de leefbaarheid en de veiligheid van wonen, werken en verblijven. Hierbij wordt gekeken naar de herinrichting van het gebied. De belangen en doelstellingen vanuit ons prostitutiebeleid – een veilige en gezonde sekswerkbranche – moeten hierbij worden meegenomen.

Een ander aspect van de kwetsbaarheid van de branche is geweld door klanten tegen sekswerkers. In 2018 is onderzoek⁸ gedaan om in kaart te brengen in welke mate sekswerkers in Nederland geweld ervaren. Aan dit onderzoek hebben meer dan 300 sekswerkers meegewerkt. Hieruit kwam naar voren dat een groot deel van de sekswerkers in aanraking komt met geweld. Zo maakte 60% ooit minimaal een keer fysiek geweld mee, en heeft 78% seksueel geweld meegemaakt. De meeste sekswerkers blijken niet naar de politie toe te willen of te durven nadat zij met geweld in aanraking zijn gekomen. De aangiftebereidheid is zeer laag. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de werklocatie van grote invloed is op het ervaren van geweld. Zo brengt werken in een massagesalon, hotelkamer of woning sterk verhoogde risico's met zich mee. Werken in een raambordeel of privéhuus leverde volgens dit onderzoek juist een aantal significant beschermende resultaten op. Toch geven ook sekswerkers, werkzaam op de Nieuwstad, aan dat zij - vaker dan voorheen - fysiek en seksueel geweld en bedreigingen door klanten meemaken. De veiligheid op de werkkamers op de Nieuwstad is daarom een belangrijk thema dat aan de orde komt tijdens besprekingen met sekswerkers, exploitanten en politie.

2.3 Verschuivingen in de sekswerkbranche

In de begeleidende brief bij dit stuk is weergegeven dat een verschuiving plaatsvindt van de vergunde naar de onvergunde branche. Het onvergunde deel is veel groter dan het vergunde deel. Sommige doelgroepen – zoals mannen – werken uitsluitend onvergund.

Bij onvergunde bedrijven en sekswerkers, die buiten het zicht blijven, geldt een verhoogd risico op misstanden en mensenhandel. Er is immers geen regulier toezicht en vaak geen contact met hulpverlening. Bij controles worden regelmatig personen aangetroffen die zich in een kwetsbare positie bevinden.

Onderzoek Web-IQ

Om het onvergunde deel van de branche in onze gemeente meer in kaart te brengen hebben we vorig jaar een onderzoek laten uitvoeren⁹. Er is gekeken naar online openbare advertenties waar seks werd aangeboden in de gemeente Groningen. Kanttekening bij dit onderzoek is dat de informatie die in de advertenties wordt gegeven niet altijd overeen hoeft te komen met de

⁸ Zie: [Sekswork en geweld in Nederland](#) door Soa Aids Nederland, Aidsfonds en Proud, 2018

⁹ Fenomeenrapportage Online seksadvertenties in Gemeente Groningen september 2023, uitgevoerd door Web-IQ

werkelijkheid en dat een deel van de klantenwerving op andere manieren dan via online openbare advertenties plaatsvindt (denk aan datingplatforms).

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er in de drie maanden van het onderzoek dagelijks gemiddeld 188 advertenties online stonden waarin diensten in de gemeente Groningen werden aangeboden. 5% van de advertenties betreft raamprostitutie en dus vergunde prostitutie. Privé-ontvangst is met 36% veruit de grootste categorie. Van de advertenties werden tussen de 10 en 20 per dag nieuw geplaatst. Ongeveer de helft van het dagelijkse aanbod lijkt 'vast' in Groningen te zijn. De andere advertenties betreft eenmalige advertenties die na enige tijd weer worden verwijderd en advertenties van rondreizende sekswerkers die in een bestaande advertentie met een oudere plaatsingsdatum de locatie aanpassen naar Groningen. De advertenties zagen in 60% van de gevallen op een vrouw, in 12% een man en in 7% een shemale¹⁰. In de rest van de advertenties werd geen geslacht genoemd. Het percentage mannen lijkt laag wanneer dit wordt vergeleken met landelijk onderzoek naar mannelijke sekswerkers. Dit komt doordat met name jonge homoseksuele mannen op andere manieren communiceren over seksdates dan via openbare sites. Zij zouden elkaar meer via social mediaplatforms opzoeken. Deze platforms zijn niet openbaar en daarom niet geanalyseerd. Hierdoor blijven zij buiten het bereik van dit onderzoek. In de helft van de advertenties werd een nationaliteit of herkomst ingevuld. Daarvan betrof 38% Zuid-Amerikaans, 31% Nederlands, 13% Oost-Europees en 7% Spaans. Mogelijke risicofactoren ten aanzien van mensenhandel zijn onder meer leeftijd en rondreizen (het werkzaam zijn in verschillende plaatsen). Er is één advertentie aangetroffen met een leeftijd onder de 21 jaar (19 jaar, vrouw). Het is echter zo dat de meeste sites als minimumleeftijd 21 jaar hanteren en het daar dus (technisch) niet mogelijk is om een lagere leeftijd te selecteren. In de teksten van een aantal advertenties werden toespelingen gemaakt op een lage leeftijd (*“kom nog maar net om de hoek kijken”*, *“plezier te hebben met een eenzaam jong meisje”*). Ten aanzien van het rondreizen: in 33% van de advertenties werd er vóór Groningen in één of meerdere andere plaatsen geadverteerd. Voor wat betreft de advertenties waarin als enige optie privé-ontvangst wordt aangeboden wordt in meer dan de helft van de gevallen in meerdere plaatsen geadverteerd.

Conclusies naar aanleiding van het onderzoek door Web-IQ en ervaringen vanuit de keten

Meer dan de helft van de sekswerkers die onvergund in onze gemeente werkt en online adverteert heeft een niet-Nederlandse achtergrond. Een groot deel van deze sekswerkers werkt bovendien maar korte tijd in Groningen en gaat daarna op andere plekken aan het werk. Hierbij is vaak sprake van een zogenaamd carousel, waarbij de sekswerkers een aantal dagen of weken op een bepaalde werkplek werken waarna zij zich verplaatsen dan wel worden verplaatst naar een werkplek in een andere gemeente of een ander land. Er is daarbij sprake van een netwerk van personen dat de sekswerkers faciliteert. Groningen maakt als locatie deel uit van dit carousel. De sekswerkers die hier in woningen worden aangetroffen betalen hoge huurprijzen van rond de € 100,- per persoon per dag. Zij dragen derhalve een behoorlijk deel van hun verdiensten af aan faciliteerders. Zij maken geen gebruik van zorg, hebben geen lokaal netwerk en proberen onder de radar te blijven. Dit rondreizen is een risicofactor voor mensenhandel. We zijn als keten aan het onderzoeken hoe we barrières kunnen opwerpen tegen dergelijke carousels.

¹⁰ De term 'shemale' wordt in het algemeen als een denigrerende term beschouwd, maar is op de seksadvertentiesites een gangbare aanduiding en wordt daarom in het rapport en hier overgenomen.

3. Zorg

3.1 Toegankelijke zorg en hulpverlening

In de gemeente Groningen wordt speciale hulpverlening geboden aan sekswerkers. De ervaring leert namelijk dat zij te weinig van de reguliere hulpverlening gebruik maken, onder meer door het stigma dat zij ervaren door hun werk.

Aan de zorgkant binnen de sekswerkbranche zijn verschillende organisaties actief. De GGD is voor de hele regio betrokken vanuit het perspectief van seksuele gezondheid. Zij geven voorlichting aan sekswerkers over seksuele gezondheid en bieden wekelijks een gratis inloopspreekuur voor sekswerkers om te laten testen op soa's en hiv. Daarnaast levert de GGD voor de gemeente Groningen een bijdrage aan de intakes voor de werkpassen. WerkPro biedt in de gemeente Groningen prostitutie maatschappelijk werk. De prostitutie maatschappelijk werker biedt psychosociale ondersteuning en praktische hulpverlening aan sekswerkers in de vergunde en onvergunde sector. In 2023 hebben 55 sekswerkers (met name uit de vergunde sector) zich gemeld bij de prostitutie maatschappelijk werker. Dit is een forse stijging ten opzichte van 2022 (32 aanmeldingen) en in 2024 zal het aantal aanmeldingen opnieuw hoger zijn (t/m augustus 2024 waren er 52 aanmeldingen). Hulpvragen gaan voornamelijk over huisvesting, het openen van een bankrekening en hulp bij financiële en praktische zaken. Het Leger des Heils en Terwille zijn als zorgpartners betrokken bij het prostitutiebeleid in Groningen en zij bieden uitstapprogramma's. Deze organisaties werken onder meer vanuit een locatie in de buurt van de Nieuwstad (het Meetingpoint). Zo wordt de drempel voor inloop zo laag mogelijk en wordt het bereik vergroot.

Voor de sekswerkers in het niet vergunde deel van de branche ligt dit anders. Uiteraard bestaat voor hen hetzelfde zorgaanbod, maar gelet op het onvergunde en minder toegankelijke circuit waarin zij verkeren zijn zij voor de zorgpartners minder goed bereikbaar. Dit betekent dat er minder makkelijk actief hulpverlening kan worden aangeboden. Het vergt meer inspanning, tijd en capaciteit, alsmede een goede informatie-uitwisseling met andere in het veld opererende partijen, om met deze sekswerkers in contact te komen en te blijven.

De afgelopen jaren is gebouwd aan een nauwe samenwerking met alle zorg- en hulpverleningspartners en iedereen weet elkaar goed te vinden.

3.2 Time2Connect

Time2Connect is een samenwerkingsverband tussen het Leger des Heils en Terwille en werkt outreachend. In dit team werken ook verschillende professionals met ervaringsdeskundigheid, hetgeen van meerwaarde is bij het vinden van aansluiting bij sekswerkers. Door de inzet vanuit Time2Connect is er ruimte om flexibel en snel in te kunnen spelen op hulpvragen van sekswerkers. De hulp die geboden wordt is benaderbaar en herkenbaar waardoor toeleiding naar eventuele vervolghulp vaak haalbaar en duurzaam is.

Het outreachend team probeert zowel de sekswerkers in de vergunde als de onvergunde branche in beeld te krijgen. Om die reden gaan zij regelmatig mee met de integrale prostitutiecontroles (met TMM en gemeentelijke toezichthouders) en de bestuurlijke controles.

3.3 Het Meetingpoint

Het Meetingpoint (voorheen de huiskamer) van het Leger des Heils is een laagdrempelige, toegankelijke plek voor sekswerkers. Laagdrempeligheid is cruciaal om contact tot stand te brengen. Naast een kop koffie/thee is er de mogelijkheid voor sekswerkers om tegen kostprijs werkgerelateerde artikelen zoals condooms te kopen. Daarnaast is er ruimte gecreëerd om individueel met sekswerkers in gesprek te gaan (verschillende spreekkamers). Ook worden er activiteiten geboden die gericht zijn op het versterken van de zelfredzaamheid en eigenwaarde van sekswerkers, zoals weerbaarheidstraining. Daar waar een taalbarrière of laaggeletterdheid kwetsbaar maakt, worden taallessen aangeboden in het Meetingpoint.

Wekelijks houdt prostitutie maatschappelijk werk spreekuur bij het Meetingpoint. De GGD houdt er sinds december 2022 eens per twee weken een spreekuur. Dit op verzoek van de bezoekers van het Meetingpoint. Het is een veilige plek voor hen om in contact te komen met de GGD. Ook sekswerkers die niet op de Nieuwstad werken, komen naar het spreekuur van de GGD.

Daarnaast staat de bus van 'Dokters van de Wereld' een paar keer per jaar bij het Meetingpoint. Vrouwen die moeilijk toegang hebben tot de gezondheidszorg kunnen er terecht voor een onderzoek naar baarmoederhalskanker. Ook is er de mogelijkheid om informatie over anticonceptie te krijgen en wordt er gratis anticonceptie gegeven.

In 2023 vonden er 526 bezoeken plaats in het Meetingpoint¹¹. Dit is een forse toename ten opzichte van 2022 waar het aantal bezoeken aan het Meetingpoint 221 betrof. Dit komt onder meer door de intensivering van de samenwerking met TMM en de gemeentelijke toezichthouders. Sekswerkers weten de weg naar het Meetingpoint steeds beter te vinden. Vanaf maart 2023 biedt het Meetingpoint ook één inloopavond per week voor jongens, mannen en transgenders.

3.4 Het Overweeghuis

Het Overweeghuis in Groningen is een burgerinitiatief waar sekswerkers uit de hele regio laagdrempelig toegang tot hebben. Hier kunnen zij met ondersteuning en in rust overwegen wat zij met hun toekomst willen. Dit kan leiden tot toeleiding naar een van de zorgpartners die ondersteuning biedt bij het uitstappen, maar dit hoeft niet. De kracht van het Overweeghuis is dat het een drempelloze, kleinschalige en kortdurende opvang biedt waar vrouwen zonder voorwaarden kunnen verblijven. Dit vormt een waardevolle toevoeging op het bestaande ondersteuningsaanbod voor sekswerkers in de regio waar nog niet in werd voorzien.

Vanuit het Leger des Heils is 1 fte beschikbaar voor coördinatie en professionele hulpverlening van de trajecten voor de (trans)vrouwen: dat kan bijvoorbeeld zijn een vervolgetraject zoeken via Time2Connect en de zorgcoördinator mensenhandel, het zoeken naar zelfstandige woonruimte (waar nodig gecombineerd met ambulante begeleiding) of een opname in de verslavingszorg. Soms wordt een jobcoach van Time2Connect ingeschakeld voor het vinden van ander werk.

Het Overweeghuis heeft vijf opvangplekken en één crisisplek. In juni 2023 zijn de gemeentelijke toezichthouders prostitutie op bezoek geweest in het Overweeghuis om te

¹¹ Dit betreft het totaal aantal bezoeken aan het Meetingpoint, niet het aantal unieke bezoekers. In 2024 waren er t/m augustus 384 bezoekers bij het Meetingpoint.

kijken welke mogelijkheden er zijn om sekswerkers die door hen worden aangetroffen tijdens prostitutiecontroles én een hulpvraag hebben van de crisisplek gebruik te laten maken. Voorheen liepen de gemeentelijke toezichthouders ertegenaan dat 's avonds en in de weekenden geen zorg- en hulpverleningsinstantie bereikbaar waren. En dat zijn juist de momenten waarop zij prostitutiecontroles uitvoeren. Dit leverde in sommige gevallen schrijnende situaties op waarbij de gemeentelijke toezichthouders bij het aantreffen van een kwetsbare vrouw met een hulpvraag niks voor haar konden betekenen. Nu zijn er goede afspraken gemaakt tussen het Overweeghuis en de gemeentelijke toezichthouders over de beschikbaarheid van de crisisplek buiten kantooruren. Ook in dat opzicht vervult het Overweeghuis een belangrijke functie.

In 2022 is middels een evaluatie door een externe partij (Breuer & Interval) in beeld gebracht wat de resultaten, de winst en de leerpunten zijn na drie jaar Overweeghuis. De samenhang tussen vrijwillige inzet en betrokken professionals evenals de laagdrempeligheid en 'medemenselijkheid' blijken belangrijke factoren die bijdragen aan het doen slagen van dit bijzondere initiatief. Naar aanleiding van de positieve evaluatie heeft de gemeente Groningen besloten om het Overweeghuis te blijven steunen en de subsidie te verhogen.

3.5 Uitstapprogramma's voor sekswerkers

Sekswerkers die willen stoppen met sekswerk lopen vaak tegen belemmeringen aan. Zo hebben zij moeite met het vinden van alternatief werk door een gebrek aan ervaring. Daarnaast verdienen zij met ander werk vaak onvoldoende om zowel henzelf als hun familie te onderhouden. Ook verliezen ze hun sociale contacten binnen de seksbranche waardoor ze een nieuw sociaal netwerk moeten opbouwen. Om sekswerkers hierbij te ondersteunen zijn speciale uitstapprogramma's ontwikkeld. Deze programma's worden door een uitkering, de Decentralisatie Uitkering Uitstapprogramma's voor Prostituees (DUUP), vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid gefinancierd. Vanaf 2023 is er per jaar 6 miljoen euro structureel beschikbaar. De hoogte van de middelen is per DUUP regio vastgesteld aan de hand van het inwoneraantal van de betreffende regio.

Sinds 2021 is de gemeente Groningen centrumgemeente voor de uitstapprogramma's prostitutie, welke worden uitgevoerd door het Leger des Heils en Terwille. Sekswerkers uit de hele regio maken gebruik van dit aanbod. Het volgen van een uitstapprogramma is altijd op vrijwillige basis. Daarnaast wordt het programma aangepast aan de behoefte van de sekswerkers. In de uitstapprogramma's ligt de focus op verschillende leefgebieden waaronder wonen, werk en inkomen, onderwijs, schulden, normen, gedrag en netwerk, zorg, veiligheid en zingeving. Binnen de uitstapprogramma's nemen het outreachend team van Time2Connect, maar ook het Meetingpoint en het Overweeghuis, een belangrijke plek in.

Voor de komende jaren is het van belang om in afstemming met de zorgpartners die de uitstapprogramma's aanbieden goed de prioriteiten te bepalen. We zien dat de kosten bij de zorgpartners stijgen, o.a. door een stijging van de personeelskosten (als gevolg van CAO-afspraken) en meer ureninzet bij prostitutiecontroles en nazorg. Zoals het er nu naar uitziet blijven de DUUP-middelen de komende jaren echter hetzelfde. Hierdoor komen de activiteiten van Time2Connect steeds meer onder druk te staan.

3.6 De (sociale) positie van sekswerkers

Het versterken van de positie van de sekswerker is van belang voor zowel het normaliseren van het beroep als sekswerker als voor het minder kwetsbaar maken van de branche voor mensenhandel. Wij moeten ervoor zorgen dat mensen die kiezen voor het beroep van sekswerker dit werk veilig kunnen doen. Daarnaast geldt dat hoe meer kennis wij hebben van de sekswerkbranche, des te effectiever de aanpak van mensenhandel kan zijn.

Op verschillende manieren wordt ingezet op verbetering van de positie van de sekswerkers en effectieve contactmomenten met sekswerkers zodat zorg en hulp kan worden verleend indien dat nodig is. Desalniettemin blijft de (sociale) positie van sekswerkers zeer kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid heeft vaak te maken met stigma en maatschappelijke uitsluiting. Het kan het gevolg zijn van behoren tot een gemarginaliseerde groep, zoals bijvoorbeeld transgenders of het niet geaccepteerd worden door je eigen omgeving. Het kan ook het gevolg zijn van onbekendheid met de taal en hoe je zaken kunt regelen in een nieuw land, zoals migrantensekswerkers. En we zien sekswerkers die extra kwetsbaar zijn door een geschiedenis van trauma's, verslavingsproblematiek en/of psychische problematiek. Zowel in de vergunde als de onvergunde sector.

De kwetsbare positie van sekswerkers wordt landelijk herkend. Om die reden is in samenwerking met sekswerkers, belangenverenigingen, hulpverleners en betrokken ministeries de aanpak versterking sociale en juridische positie sekswerkers tot stand gekomen. Gezamenlijk met de seksbranche wordt gewerkt aan vijf thema's: zakelijke dienstverlening, zorg, politie, gemeenten en communicatie en media. Wij volgen deze landelijke ontwikkelingen nauwgezet en bespreken met onze ketenpartners wat we lokaal kunnen verbeteren.

3.7 Klankbordgroep sekswerkers

Jaarlijks wordt een klankbordgroep voor sekswerkers georganiseerd. De klankbordgroep biedt de sekswerkers een plek waar ze hun ervaringen kunnen delen met de gemeente en waar ze feedback kunnen geven op het prostitutiebeleid. In juni 2023 heeft de eerste klankbordgroep plaatsgevonden sinds de coronaperiode. Bij deze bijeenkomst waren vijf sekswerkers aanwezig die allen werkzaam zijn in de Nieuwstad.

Voor de klankbordgroep wordt getracht om een meer diverse groep sekswerkers te laten aansluiten. Niet alleen sekswerkers vanuit de Nieuwstad, maar ook (mannelijke/transgender) sekswerkers die elders werkzaam zijn (massagesalon, escort, thuisprostitutie), zodat de klankbordgroep een goede afspiegeling vormt van de gehele branche. Een belangrijk terugkerend thema tijdens de klankbordgroep is de veiligheid van de sekswerkers in de Nieuwstad.

3.8 Mannelijke sekswerkers

Experts wijzen erop dat het aantal mannelijke sekswerkers minstens zo groot is als vrouwelijke sekswerkers. Toch hebben wij nauwelijks zicht op deze groep. In het vergunde deel van de seksbranche zien we mannelijke sekswerkers niet. De meesten van hen zoeken klanten online via specialiseerde websites, datingplatforms en sociale media. Hoewel de gemeentelijke toezichthouders ook scannen op seksadvertenties van mannen, lijkt een groot deel van deze groep niet via seksadvertenties te adverteren. Vooral de jongere mannen die via

datingplatforms als Bullchat en Grindr seks aanbieden tegen betaling hebben wij niet in beeld. Hierdoor genieten zij niet alleen minder sociale bescherming, maar maakt het ze kwetsbaar voor slachtofferschap en uitbuiting. Daarnaast ligt de drempel voor mannen om te vragen om hulp in het algemeen hoger dan voor vrouwen wat te maken heeft met de heersende taboes rondom homoseksualiteit, slachtofferschap bij mannen en het hebben van seks tegen betaling. Dit maakt het des te belangrijker om meer zicht te krijgen op deze doelgroep. De afgelopen periode is gepoogd om het zicht op mannelijke sekswerkers te vergroten. Naast dat de gemeentelijke toezichthouders deze doelgroep meenemen in de prostitutiecontroles, is er vanuit de zorgpartners meer aandacht voor mannelijke sekswerkers. Vanuit Time2Connect wordt gewerkt aan het verbeteren van het bereiken van jongens en mannen die werkzaam zijn als sekswerker. Het Meetingpoint heeft één inloopavond in de week voor mannelijke sekswerkers en transgenders. De GGD heeft in 2023 een eerste soa-spreekuur in de seksbioscoop Maze gehouden en gaat dit 4x per jaar doen. Daarnaast heeft de GGD in september 2023 een soa-spreekuur gehouden tijdens een cocktailparty van het COC. Ook daar komen veelal mannen die normaal gesproken niet naar de GGD komen, zoals migranten die op AZC's verblijven. Daarnaast heeft de bespreking van mannelijke sekswerkers een vaste plek binnen het prostitutieoverleg. Desalniettemin constateren we dat het zicht op mannelijke sekswerkers zeer beperkt blijft en dat de huidige activiteiten ten aanzien van deze doelgroep ontoereikend zijn.