Evaluatie prostitutiebeleid gemeente Gouda

J. Snippe

B. Bieleman

INTRAVAL
Onderzoek en Advies

EVALUATIE PROSTITUTIEBELEID GEMEENTE GOUDA

November 2017

INTRAVAL
Groningen-Rotterdam

COLOFON

© St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam

November 2017

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

Tekst: J. Snippe, B. Bieleman
Opmaak: M. Haaijer
Drukker: RCG
Opdrachtgever: Gemeente Gouda

ISBN: 978 90 8874 250 7

INHOUDSOPGAVE

			Pagina
Hoofdstuk 1	**Inleiding**		**1**
	1.1	Huidige beleid	1
	1.2	Evaluatie	1
	1.3	Onderzoeksopzet	2
	1.4	Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2	**Prostitutiebeleid gemeente Gouda**		**7**
	2.1	Doelstellingen	7
	2.2	Algemeen Plaatselijke Verordening	8
	2.3	Handhaving	8
Hoofdstuk 3	**Prostitutie in Gouda**		**11**
	3.1	Aard en omvang huidige aanbod	11
	3.2	Internetscan	14
	3.3	Arbeidsomstandigheden	16
	3.4	Problemen rond prostitutie	17
Hoofdstuk 4	**Toezicht en handhaving**		**19**
	4.1	Vergunde seksbedrijven	19
	4.2	Niet-vergunde prostitutie	21
	4.3	Kosten	22
Hoofdstuk 5	**Conclusies**		**25**
	5.1	Huidige beleid	25
	5.2	Huidige situatie	26
	5.3	Aanvullende maatregelen	27

1. INLEIDING

Op 25 september 2000 heeft de gemeenteraad van Gouda het prostitutiebeleid vastgesteld (raadsvoorstel nr. 25, 12 september 2000). Dit beleid is nog steeds van kracht. In Gouda is volgens dit beleid ruimte voor drie vergunde prostitutiebedrijven. In de zomer van 2017 is er één prostitutiebedrijf vergund. Het college van B&W heeft het prostitutiebeleid laten evalueren door onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL. In deze globale evaluatie is onderzocht hoe het beleid is uitgevoerd en of de uitgangspunten van het beleid gehandhaafd kunnen blijven.

1.1 Huidige beleid

Op 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven en vervangen door een vergunningstelsel, met als doelen de vrijwillige prostitutie te reguleren, de onvrijwillige prostitutie tegen te gaan en de misstanden te bestrijden. Door deze wetswijziging zijn gemeenten in staat gesteld om met een vergunningenstelsel een actief beleid te voeren voor de seks- en prostitutiebranche. De Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) zou hiervoor voldoende mogelijkheden bieden. Naast de regeling in de APV zijn er andere mogelijkheden om regulerend op te treden, bijvoorbeeld via het ruimtelijke ordeningsbeleid, de Drank- en Horecawet, de milieuwetgeving en regelingen die eisen stellen aan de inrichting en de veiligheid van het gebouw.

Probleemstelling

Op grond van de hoofddoelstellingen in het landelijke beleid is bij de instelling van het gemeentelijke beleid vastgelegd dat er min of meer drie hoofddoelstellingen worden gehanteerd:

a. bescherming van het woon- en leefklimaat, regulering van de overlast;
b. verbetering van de arbeidsomstandigheden van de prostituee;
c. het voorkomen van strafbare feiten door het stellen van eisen aan de bedrijfsvoering, het tegengaan van illegaliteit en mensenhandel en voorkomen van minderjarigheid.

1.2 Evaluatie

In deze paragraaf beschrijven we de vragen die de gemeente met de globale evaluatie van het prostitutiebeleid beantwoord wil zien.

Onderzoeksvragen

Uit het Plan van Aanpak evaluatie prostitutiebeleid van de gemeente blijkt dat de hoofdvraag van de evaluatie als volgt is:

Is het vigerende beleid uit 2000 nog steeds toepasbaar op de huidige situatie en heeft het beleid bijgedragen tot de realisering van de doelstellingen?

Indien dit niet het geval is dient er een bijstelling van het beleid plaats te vinden. Deze bijstelling vindt plaats wanneer dit uit de evaluatie blijkt, maar is geen onderdeel van de evaluatie.

In de gemeentelijke notitie worden vervolgens de volgende deelvragen genoemd:

A. Het huidige beleid:

1. Welke instrumenten bestaan er om prostitutie te reguleren?
2. En welke instrumenten gebruikt Gouda om prostitutie te reguleren?

B. De huidige situatie:

3. Met welke vormen van prostitutie heeft Gouda te maken? En om welke aantallen gaat dit?
4. Zijn er vermoedens van illegale vormen van prostitutie binnen Gouda?
5. Hoe zijn de arbeidsomstandigheden van de prostituees?
6. Hoeveel aanvragen tot exploitatie heeft Gouda de afgelopen jaren ontvangen, hoeveel zijn toegestaan, hoeveel zijn geweigerd en wat zijn de hiervoor de redenen?
7. Hoe is het gesteld met de voorlichting en controle van de prostitutie binnen Gouda?
8. In hoeverre vormt prostitutie binnen Gouda daadwerkelijk een probleem, met andere woorden veroorzaakt de bestaande prostitutie overlast?

C. Conclusie

9. Functioneert het huidige prostitutiebeleid naar tevredenheid of zijn aanvullende maatregelen, zoals het ontwikkelen van algemeen ruimtelijk beleid, nodig? En wanneer aanvullende maatregelen nodig zijn wat zou dit kosten aan ambtelijke uren en financiën?

1.3 Onderzoeksopzet

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is informatie over het huidige prostitutiebeleid verzameld bij de gemeente, de politie en de GGD. Hierbij hebben we ook bestuurlijke rapportages over illegale prostitutie en bezwaarschriften die zijn ontvangen naar aanleiding van de verlening van exploitatievergunningen voor seksinrichtingen verzameld en bestudeerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van gemeente, politie, GGD, RIEC, het HEIT, woningcorporaties en exploitant. Verder hebben we een internetscan uitgevoerd om een beeld te krijgen van de aard en omvang van illegale prostitutie in de gemeente Gouda.

Deskresearch en opvragen informatie

We zijn gestart met het verzamelen en bestuderen van relevante literatuur en documenten over (lokaal) prostitutiebeleid. Het gaat onder meer om de evaluatie van

het landelijk beleid[1], gebaseerd op drie onderzoeken[2], en om het wetsvoorstel 'Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp)' dat op 5 maart 2014 (opnieuw) is ingediend bij de Tweede Kamer.[3] Op 21 juni 2016 is de novelle van de wet door de Tweede Kamer aangenomen.[4] Onbekend is nog wanneer de wet in de Eerste Kamer aan de orde komt en wat de uiteindelijke ingangsdatum wordt.[5] De belangrijkste onderdelen van de Wrp zijn invoering van een minimumleeftijd van 21 jaar en een landelijk uniform vergunningstelsel.

Regeerakkoord 2017

In het regeerakkoord 2017-2021 zijn voorstellen gedaan die verder gaan dan het huidige wetsvoorstel. Zo wordt de strijd tegen mensenhandel waarvan ook in de prostitutie sprake is versterkt. Verder komt er een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's voor sekswerkers die de prostitutie willen verlaten. Het wetsvoorstel Regulering prostitutie wordt aangepast, zodat uniformiteit ten opzichte van alle sectoren in de prostitutiebranche is verzekerd en bescherming tegen mensenhandel gewaarborgd blijft.

Om ongewenste verplaatsingen van prostitutie naar minder zichtbare delen van de sector te voorkomen, worden alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook escort en zelfstandig werkende prostituees, vergunningplichtig. Daarnaast komt er een wettelijke grondslag voor lokale intakegesprekken, die als doel hebben vanuit de gezondheidszorg (GGD) zicht te houden op prostituees om misstanden te voorkomen. Tevens zal er een pooierverbod komen in aanvulling op de mogelijkheden die artikel 273f Sr biedt voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de prostitutie. Wie betrokken is bij onvergunde bedrijfsmatige seksuele dienstverlening en daar financieel voordeel uithaalt, wordt strafbaar.

Lokaal beleid

Voor gemeenten blijft er ruimte om aanvullende eisen te stellen. Van de gemeente Gouda hebben we het prostitutiebeleid van september 2000 ontvangen en aanvullende stukken over onder meer het handhavingsarrangement en een motie betreffende de vestiging van een bordeel aan de Nieuwehaven.[6]

---

[1] Daalder (2015). Prostitutie in Nederland anno 2014, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), Boom Juridische Uitgevers, Meppel.

[2] Nijkamp, Sijtstra, Snippe en Bieleman (2014). Verboden rood in beeld: onderzoek naar aard en omvang niet-legale prostitutie 2014. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam; Bleeker, Heuts, Homburg en Timmermans (2014). Sekswerkers aan het woord: de sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014. Regioplan, Amsterdam; Bremmers, Hardemann, Van Ham en Van Wijk (2014); Prostitutie in Nederlandse gemeenten: een onderzoek naar aard en omvang, toezicht en handhaving in 2014, Bureau Beke, Arnhem.

[3] Tweede Kamer 33885, nr. 1-5.

[4] Tweede Kamer 33885, nr. 3.

[5] Eerste Kamer 32 211, P.

[6] Prostitutiebeleid in Gouda na afschaffing van het bordeelverbod, Raadsvoorstel 25 van 12 september 2000, Gemeente Gouda; Handhavingsarrangement voor de regio Hollands Midden van 26 september 2000, Gemeente Gouda; Motienummer 2: Vergunning, bestemming en handhaving inzake bordeel Nieuwehaven 330/332 op 21 januari 2015, Gemeente Gouda.

Naast beleidstukken en hebben we ook onderzoek over recente landelijke en lokale ontwikkelingen in de prostitutie bestudeerd. Met de literatuurscan zijn we nagegaan welke relevante informatie er reeds beschikbaar is over Gouda. Deze informatie hebben we aangevuld met beschikbare bestuurlijke rapportages over illegale prostitutie in de gemeente Gouda en bezwaarschriften die de gemeenten heeft ontvangen naar aanleiding van de verlening van exploitatievergunningen voor seksinrichtingen.

Internetscan

Voordat we interviews zijn gaan houden, hebben we op internet geïnventariseerd of er sprake is van illegale prostitutie in Gouda. Van de bedrijven en prostituees die we op internet tegenkomen met Gouda als vestigingsplaats zijn we nagegaan hoe lang zij al actief zijn en in hoeverre hun aanbod structureel is.

Interviews

Vervolgens hebben we - met de kennis uit de literatuur en informatie op internet in het achterhoofd - interviews gehouden met lokale deskundigen, waarin de onderzoeksvragen aan bod zijn gekomen. De verkregen informatie van de deskundigen dient ter aanvulling en nadere duiding van de informatie uit de literatuur, beleidsdocumenten en internetscan. Aangezien sekswerk divers is, is het belangrijk rekening te houden met de verschillende verschijningsvormen van prostitutie. Vooral escort is in dit verband een lastige vorm van prostitutie. Een escortbedrijf is niet-locatiegebonden en biedt gemeentegrensoverschrijdende prostitutie aan. De prostitutie stopt niet bij de gemeentegrens. Regionale afstemming bij met name de handhaving is hierbij van belang. In het Plan van Aanpak is opgemerkt dat in het Regionaal Bestuurlijk Overleg in 2015 het regionaal handhavingsarrangement mensenhandel is vastgesteld. Dit arrangement is nog niet lokaal geïmplementeerd in Gouda. De implementatie van het regionaal handhavingsarrangement zal wel worden meegenomen in de uitwerking van het nieuwe beleid. In de interviews hebben we de deskundigen vragen gesteld over de lokale implementatie en de consequenties voor Gouda, vooral wat betreft de kosten aan ambtelijke uren en financiën.

Inhoud vragenlijst

De interviews met de deskundigen hebben we gehouden aan de hand van een gestructureerde onderwerpenlijst. Ten behoeve van de uniformiteit en vergelijkbaarheid is van één lijst gebruik gemaakt. We zijn onder meer ingegaan op: de instrumenten om prostitutie te reguleren; de instrumenten die al worden gebruikt; de vormen van prostitutie in Gouda; de aantallen; vermoedens van illegale vormen van prostitutie binnen Gouda; de arbeidsomstandigheden van de prostituees; aantal ontvangen aanvragen tot exploitatie; toegestane aantal; weigeringen en redenen; voorlichting en controle prostitutie; de problemen die prostitutie veroorzaakt, onder meer overlast, maar ook uitbuiting, mensenhandel en minderjarigheid; het functioneren van het huidige prostitutiebeleid; noodzaak van aanvullende maatregelen; implementatie regionaal handhavingsarrangement mensenhandel; kosten van aanvullende maatregelen aan ambtelijke uren en financiën.

Deskundigen
De lijst met onderwerpen is besproken met in totaal 11 deskundigen, onder meer medewerkers van GGD, politie, RIEC, HEIT, gemeente (afdelingen Veiligheid en wijken en RBA), woningcorporaties en exploitant van de vergunde seksclub. De lijst met te interviewen deskundigen is in overleg met de opdrachtgever vastgesteld.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een beknopt overzicht van het huidige Goudse prostitutiebeleid. In hoofdstuk 3 gaan we in op de ontwikkelingen in het aanbod van prostitutie in de gemeente Gouda en waar mogelijk schetsen we daarbij de landelijke ontwikkelingen. Vervolgens komen in hoofdstuk 4 de instrumenten aan bod die in de gemeente Gouda worden toegepast om prostitutie te reguleren. In hoofdstuk 5 vatten we de resultaten kort samen en trekken we de belangrijkste conclusies.

2. PROSTITUTIEBELEID GEMEENTE GOUDA

Het huidige Goudse prostitutiebeleid dateert van 2000.[1] Dit beleid is nog steeds actueel. In dit hoofdstuk beschrijven we beknopt verschillende onderdelen van het huidige beleid.

2.1 Doelstellingen

Het gemeentelijk prostitutiebeleid dient een bijdrage te leveren aan het realiseren van de hoofddoelstellingen van de opheffing van het algemene bordeelverbod. Dit kent de volgende doelstellingen:
- beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie;
- verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
- bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
- bescherming van de positie van prostituees;
- ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie;
- terugdringing van (exploitatie van) prostitutie door personen zonder geldige bedrijfstitel.

Meerdere organisaties en afdelingen hebben hierin een taak. Hierbij gaat het om gemeentebestuur, politie, justitie, Arbeidsinspectie en Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente Gouda.

Het Goudse prostitutiebeleid heeft de volgende doelstellingen:
- geen uitbreiding van het aantal seksinrichtingen, een aantal van drie besloten inrichtingen wordt voor een stad als Gouda voldoende beschouwd;
- geen raam- of straatprostitutie in Gouda toestaan, alleen besloten vormen van prostitutie toestaan;
- de bestaande seksinrichtingen in Gouda na de wetswijziging, voor zover zij voldoen aan de te stellen regels, met behulp van een vergunningenstelsel legaliseren;
- de positie van de prostituee verbeteren door het stellen van regels aan de inrichting en het geven van gezondheidsvoorlichting door de GGD.

Daarnaast zijn er in het prostitutiebeleid beleidsregels geformuleerd voor de vestiging van prostitutiebedrijven (aard, aantal, locatie en omvang), de inrichtingseisen (bouwtechnische staat en brandveiligheid) en de arbeidsomstandigheden voor prostituees vooral op het gebied van hygiëne.

[1] Prostitutiebeleid in Gouda na afschaffing van het bordeelverbod, Raadsvoorstel 25 van 12 september 2000, Gemeente Gouda.

2.2 Algemeen Plaatselijke Verordening

Een belangrijk onderdeel van het prostitutiebeleid is het vergunningenstelsel voor prostitutiebedrijven. In het Goudse prostitutiebeleid van 2000 wordt met verwijzing naar de APV van 1990 opgemerkt dat de bepalingen omtrent prostitutie dienen te worden vervangen en uitgebreid met een afdeling over prostitutie. In de meest recente APV (2009) heeft hoofdstuk 3 betrekking op 'Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie en dergelijke'. Op grond van de APV is het in de gemeente Gouda verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan. Verder is er voor gekozen straat- en raamprostitutie in Gouda geheel te verbieden.

Begripsomschrijvingen

In de APV wordt onder een seksinrichting verstaan de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan: (raam)prostitutiebedrijven, seksbioscopen, seksautomatenhal, sekstheaters, parenclubs en erotische-massagesalons.

Onder een escortbedrijf wordt in de APV begrepen de natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersonen die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend.

2.3 Handhaving

De regels voor prostitutie zijn opgenomen in het prostitutiebeleid en de APV. Wanneer regels worden overtreden is in het arrangement vastgelegd welke actie een deelnemende partij onderneemt. Sancties zijn afhankelijk van de overtreding onder meer: een schriftelijke waarschuwing; tijdelijke sluiting van een maand of opleggen van een dwangsom; en sluiting voor onbepaalde tijd of intrekken van de vergunning. In het handhavingsarrangement van september 2000 is de rol van de betrokken partijen beschreven

Gemeentebestuur

Met een vergunningplicht reguleert de gemeente de prostitutiebranche. Dat zou preventief werken door het stellen van eisen en voorschriften en repressief door het strafbaar stellen van overtredingen van de vergunningvoorschriften. Daarnaast kan de gemeente bestuurlijk reageren door het weigeren of (tijdelijk) intrekken van een vergunning vanwege misstanden of overtredingen die door handhavers zijn geconstateerd.

Politie

De politie controleert de prostitutiebranche op onvrijwilligheid, minderjarigheid en mensenhandel. Daarnaast handhaven zij de vreemdelingenwet en de gemeentelijke verordeningen. De politie heeft een signaalfunctie voor de gezondheidszorg, bouw- en woningtoezicht, brandpreventie en drank- en horeca.

Justitie

De bestrijding van mensenhandel was ook in 2000 al een prioriteit van justitie. De controle op seksinrichtingen kan daaraan een bijdrage leveren. Verder treedt justitie op wanneer er vanwege overtredingen van de APV strafrechtelijk moet worden vervolgd.

Arbeidsinspectie

De verwachting was dat de rol van de Arbeidsinspectie als toezichthouder beperkt zou zijn. De Arbeidsinspectie treedt bijvoorbeeld op wanneer de werktijden te lang zijn.

Bouw- en Woningtoezicht

Bouw- en woningtoezicht controleert of seksinrichtingen voldoen aan de eisen in het Bouwbesluit.

3. PROSTITUTIE IN GOUDA

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de ontwikkelingen in het aanbod van prostitutie in de gemeente Gouda. Die zijn niet los te zien van de landelijke ontwikkelingen in het aanbod van prostitutie. Waar nodig schetsen we deze landelijke ontwikkelingen als achtergrond bij de situatie rond prostitutie in de gemeente Gouda.

3.1 Aard en omvang huidige aanbod

In Gouda zijn zowel vergunde als niet-vergunde prostituees actief.

Vergunde prostitutie

De gemeente Gouda telt één vergund seksbedrijf. Het bedrijf is sinds 2009 gevestigd op een bedrijventerrein aan de zuidwestelijke kant van de stad. Daarvoor was het bedrijf ruim 20 jaar gevestigd in het centrum van Gouda. De ondernemer spreekt zelf van een privéhuis. Naast het ontvangen van klanten in het privéhuis, mag de ondernemer volgens de vergunning ook escort aanbieden. Met het escortbedrijf zegt de ondernemer minder actief te zijn dan enkele jaren geleden. Het is meer een service voor vaste klanten die binnen een straal van 20 kilometer rond Gouda wonen. De prostituees of sekswerkers die in het privéhuis werken, kunnen wanneer klanten er om vragen als escort worden ingezet, mits ze dat zelf willen.

Volgens de exploitant werken er gemiddeld ongeveer tien sekswerkers per week, op de website zijn het er in oktober 2017 negen. Alle sekswerkers die er werkzaam zijn werken via het opting-in systeem. Dit houdt in dat de prostituee werkt voor de exploitant, maar niet in loondienst is. De exploitant heeft hierover een vaststellingsovereenkomst prostitutie met de Belastingdienst gesloten. Er is geen ander aanbod van vergunde prostitutie in Gouda.

Historie

Tot 2014 was er ook nog een seksclub actief in Gouda. Deze seksclub was jarenlang gevestigd in twee naastgelegen panden aan de Nieuwehaven in het centrum van de stad. Daarnaast was er tot 2006 een seksbedrijf – Club Chantal – gevestigd in de Peperstraat. Beide bedrijven zijn gesloten.

In 2015 heeft de gemeente een vergunning afgegeven aan een ondernemer die een seksbedrijf wil starten in het pand aan de Nieuwehaven. Tot op heden is er geen nieuw seksbedrijf geopend. Het vorige seksbedrijf veroorzaakte volgens diverse geïnterviewden veel overlast. De exploitatie leidde tot (geluids)overlast, zowel voor directe buren als op straat. Omwonenden hebben bezwaren geuit tegen het opnieuw exploiteren van een vestiging van een bordeel op de Nieuwehaven. In een motie op 21 januari 2015 wordt het College van Burgemeester en Wethouders gevraagd handelend

op te treden mocht overlast worden geconstateerd.[1] Daarnaast wordt het College in het kader van handhaving van de exploitatievergunning verzocht er bij de exploitant op aan te dringen geluidswerende maatregelen in de panden te treffen en tevens om te faciliteren in het afsluiten van een beheersconvenant tussen bewoners en de exploitant om overlast tegen te gaan. Het overleg met de buurt over het voorkomen van geluidshinder en andere overlast is volgens geïnterviewden nog niet gevoerd.

Er ligt een formeel intrekkingsbesluit van de vergunning door de burgemeester. De reden voor de intrekking is volgens medewerkers van de gemeente dat de exploitant al gedurende langere tijd geen gebruik maakt van de vergunning. Dit besluit is nog niet onherroepelijk. Medewerkers van de gemeente geven aan dat de exploitant tegen het intrekkingsbesluit een beroep bij de rechter heeft ingediend. Deze beroepsprocedure loopt nog.

Vraag naar vergunningen

De gemeente is een paar keer gebeld of gemaild met vragen over de derde vergunning voor een seksbedrijf. In het bestemmingsplan is geen locatie voor een seksbedrijf aangewezen. Geïnteresseerden haken volgens de gemeente af wanneer zij te horen krijgen dat de procedure voor het verkrijgen van een geschikt pand moet worden opgestart. Geïnterviewden vermoeden dat deze geïnteresseerden de tijdsinvestering die daarvoor nodig is er niet voor over hebben en om die reden afhaken.

Niet-vergunde prostitutie

Lokale deskundigen van onder meer politie, woningcorporaties en GGD geven aan dat er sprake is van niet-vergunde prostitutie in Gouda. Hierbij zou het vooral gaan om thuiswerkers en escort.

Aantal

De schattingen over het aantal niet-vergunde sekswerkers dat in Gouda actief is lopen uiteen. Sommige deskundigen houden het op drie of vier, anderen op meer dan tien tot zo'n 25 sekswerkers. De meesten baseren hun schattingen op advertenties van sekswerkers op websites als kinky.nl en sexjobs.nl. Zij geven aan dat er door minstens tien en volgens sommigen 20 sekswerkers wordt geadverteerd met als standplaats Gouda. Personen die tot hogere schattingen komen, merken op dat er ook sekswerkers op deze websites adverteren die werkzaak zijn bij het vergunde privéhuis. Wanneer we die sekswerkers buiten beschouwing laten, komen we op ruim tien niet-vergunde sekswerkers uit.

Medewerkers van de GGD sturen sinds het begin van dit jaar elke drie maanden een sms - waarin ze wijzen op de mogelijkheid zich te laten testen op SOA en Aids bij de poli van de GGD - naar de sekswerkers die zij op websites aantreffen. Er komen verschillende sekswerkers naar de poli. De GGD weet niet precies wie deze

[1] Motienummer 2: Vergunning, bestemming en handhaving inzake bordeel Nieuwehaven 330/332 op 21 januari 2015, Gemeente Gouda.

sekswerkers zijn, of zij illegaal als sekswerkers werkzaam zijn en of zij komen naar aanleiding van de sms.

Ook woningcorporaties hebben wel eens te maken met huurders waarvan zij het vermoeden hebben dat zij prostitutie bedrijven. Waar de ene corporatie zegt dat het bij hun huurders niet voorkomt, geeft de andere corporatie aan dat het in hun woningen zeker speelt. De afgelopen jaren zijn de corporaties echter minder intensief bezig geweest met prostitutie. Zij richten zich op onrechtmatige bewoning en onrechtmatig gebruik van een woning. Bij woonfraude gaat het om alle vormen van onrechtmatige bewoning, onrechtmatige doorverhuur, onrechtmatig gebruik en overbewoning van een woning waarbij geen toestemming is van de eigenaar. Daarbij kan het gaan om prostitutie, maar ook om bijvoorbeeld bewoning door buitenlandse werknemers, door personen die illegaal in Nederland verblijven of door bewoners die er een hennepkwekerij hebben. Prostitutie is dan nog een van de minder vaak voorkomende vormen van onrechtmatig gebruik van een woning.

De medewerkers van de corporaties die we hebben gesproken geven aan dat zij wel eens meldingen ontvangen over prostitutie. Jaarlijks zou het gaan om een enkele of twee of drie meldingen. Vaak is de melding afkomstig van een omwonende die aangeeft dat er veel aanloop is van verschillende mannen. Er is dan een vermoeden van prostitutie, maar wat er in de woning gebeurt weet de melder vaak ook niet. Melders ervaren er niet veel overlast van, voor de corporaties zijn de meldingen daardoor minder urgent. Soms komt de melding volgens een geïnterviewde medewerker van een corporatie van een wijkagent en ook wel eens van de Dienst Werk en Inkomen van de gemeente. Ook zij vermoeden soms dat er sprake is van prostitutie in een woning. Deze corporatie confronteert de bewoner met de melding. Wanneer de bewoner ontkent dat er prostitutie plaatsvindt, is het volgens de geïnterviewde medewerker van de corporatie lastig te bewijzen dat er daadwerkelijk sprake is van prostitutie.

Verschijningsvormen

Volgens de meeste geïnterviewden gaat het bij de adverterende sekswerkers op internet vooral om thuiswerkers. Sommige van deze thuiswerkers zijn ook actief als escort, zij zouden ook wel eens klanten bezoeken. Er zijn enkele geïnterviewden die daarnaast andere vormen van illegale prostitutie benoemen. In Gouda zou ook sprake zijn van hotelprostitutie. Het zou gaan om sekswerkers die enkele dagen een kamer huren in een hotel en daar hun klanten ontvangen. Deze sekswerkers wonen niet in Gouda, maar zijn onderdeel van groepen die rondtrekken. Verder zijn er volgens geïnterviewden in Gouda sekswerkers actief die voor een escortbedrijf werken. Iedere klant kan op de websites van escortbedrijven een afspraak maken met een sekswerker. De sekswerker kan bij de klant thuis langs komen of elders afspreken, bijvoorbeeld in een hotel. Deze vorm van niet-vergunde prostitutie is niet of nauwelijks vast te stellen. Over de omvang van deze vorm van prostitutie zijn geen exacte cijfers beschikbaar.

3.2 Internetscan

Om na te gaan hoeveel (niet-vergunde) sekswerkers er in Gouda actief zijn hebben we een internetscan uitgevoerd. Hiervoor hebben we gebruikgemaakt van *scraping*, het geautomatiseerd downloaden van de openbaar toegankelijke informatie van websites. We hebben dit met een TOR-verbinding uitgevoerd, zodat onze identiteit verborgen blijft.[2] Met de TOR-verbinding hebben we alle profielen van adverterende sekswerkers gedownload van de websites kinky.nl, citygirl.nl en sexjobs.nl en van de prostitutie websites hookers.nl de klantenbeoordelingen (*reviews)*.[3] Vervolgens hebben we een lijst samengesteld van alle profielen en reviews waarop Gouda is aangegeven als vestigingsplaats of als werkgebied, en een lijst van profielen en reviews waar het woord Gouda op een of andere manier in de tekst voorkomt.

Om de actualiteit van deze profielen te bepalen hebben we gekeken naar het moment van de laatste profiel-update op de websites waar deze informatie beschikbaar is. Omdat de update niet op alle websites wordt weergegeven hebben we daarnaast dezelfde internetscan twee weken later opnieuw uitgevoerd. Vervolgens hebben we ook profielen als actief gemarkeerd wanneer de inhoud van het profiel bij de tweede scan was gewijzigd of wanneer dit profiel hoger in de lijst op de website voorkwam dan bij de vorige scan. Dit betekent dat de sekswerker de advertentie heeft geactiveerd. Veel websites bieden namelijk de mogelijkheid om profielen tegen betaling naar de bovenkant van de lijst te verplaatsen (*bumpen*). Bij het openen van de website staat de advertentie dan weer bovenaan.

Gouda als vestigingsplaats

Op de drie websites treffen we in totaal 70 advertenties aan van sekswerkers die zeggen dat zij Gouda als vestigingsplaats hebben.[4] Bij 40 advertenties is een telefoonnummer vermeld. Sommige nummers komen meer dan een keer voor, een enkele keer op alle drie websites. Omdat Kinky.nl de meest gebruikte website is, hebben we de nummers in tabel 2.1 daaraan toegerekend. In totaal gaat het om 30 unieke telefoonnummers. Meestal zijn de sekswerkers vrouw (18 personen; 60%), 11 zijn man (37%). De mannen zijn doorgaans wat ouder (leeftijden variëren van 30 tot 49 jaar) dan de vrouwen (22-42 jaar). De sekswerkers zeggen vooral van Nederlandse herkomst (18 personen; 60%) te zijn.

---

[2] TOR is een afkorting voor The Onion Router, een wereldwijd netwerk van servers die het internetverkeer omleidt en versleutelt, waardoor de identiteit van de gebruiker nauwelijks kan worden herleid.

[3] Omdat het gebruik van het TOR-netwerk een trage internetverbinding oplevert en het om een grote hoeveelheid informatie gaat, hebben we voor het downloaden van de data van meerdere TOR-verbindingen tegelijkertijd gebruik gemaakt.

[4] We treffen daarnaast zeven advertenties aan die van het vergunde privéhuis zijn en een advertentie met telefoonnummer van het seksbedrijf dat aan de Nieuwe Haven was gevestigd.

Tabel 2.1 Kenmerken van sekswerkers die adverteren met vestigingsplaats Gouda

Vestigingsplaats: Gouda	Aantal advertenties	Telefoonnummers	Unieke telefoonnummers
Sexjobs	43	13	6
Kinky	25	25	23
Citygirl	2	2	1
Totaal	70	40	30
Geslacht	N	Herkomst	N
V	18	Nederlands	18
M	11	Zuid-Amerikaans	6
T	1	Europees	1
		Niet bekend	5
Totaal	30	Totaal	30
Bumpen	Aantal bumps (2 weken)		
Ja	14		
Nee	16		
Totaal	30		

Niet altijd is duidelijk hoe actueel de advertenties zijn. Van advertenties op sexjobs.nl is de datum van de laatste update van de advertentie vermeld. Van de advertenties op Kinky.nl zijn we nagegaan of de advertentie met bumpen weer bovenaan is gezet door de sekswerker. In beide gevallen nemen we aan dat de sekswerker dat doet omdat hij/zij aan het werk is. In totaal zien we dat 14 van de 30 sekswerkers met vestigingsplaats Gouda in de zomerperiode van 2017 actief zijn. Van de 16 in die periode niet geactiveerde advertenties zijn er drie van sekswerkers die volgens een lokale deskundige van sekswerkers zijn die vaak al jaren lang in Gouda werkzaam zijn. Het zou onder meer gaan om vrouwen die eerder in een van de vergunde clubs hebben gewerkt, maar als thuiswerker actief zijn.

Gouda in werkgebied sekswerker

Op de drie websites adverteren tevens sekswerkers die aangeven onder meer Gouda als werkgebied te hebben. Deze sekswerkers beperken hun werkgebied vaak tot de regio waar zij zijn gevestigd, meestal is dit de provincie Zuid-Holland, de provincie Noord-Brabant en/of de provincie Utrecht. Eén van de sekswerkers met Gouda als werkgebied geeft aan door heel Nederland werkzaam te zijn. Zij vermeldt bovendien in de advertentie dat Gouda haar vestigingsplaats is. Het telefoonnummer waarmee zij adverteert komt als enige nummer ook voor in de lijst met sekswerkers waar tabel 2.1 op is gebaseerd. De sekswerkers die Gouda in hun werkgebied hebben, zijn kennelijk een andere categorie dan de sekswerkers met Gouda als vestigingsplaats.

In totaal treffen we 63 advertenties aan waarin Gouda wordt genoemd als gemeente waarin zij eveneens werkzaam zijn (tabel 2.2). Bij veel advertenties is vermeld dat de sekswerker als escort werkzaam is. Ook van deze sekswerkers zijn we nagegaan om hoeveel unieke telefoonnummers het op de verschillende websites gaat. De overlap tussen de verschillende websites waarop deze sekswerkers adverteren is hierbij relatief laag. We komen in totaal op 58 unieke telefoonnummers.

Uit de beschrijvingen in de advertenties maken we op dat bij twee telefoonnummers twee verschillende sekswerkers horen, in totaal gaat het derhalve om 60 sekswerkers. De meeste van deze sekswerkers zijn vrouw (56 personen; 93%). De herkomst is Europees, waaronder Oost- en Zuid-Europees (20 sekswerkers; 33%), Zuid-Amerikaans (28%) en Nederlands (23%). De leeftijden van de sekswerkers die ze in de advertentie noemen, lopen uiteen van 22 tot 45 jaar.

Wanneer we kijken naar de actualiteit van de advertenties dan zien we dat 14 advertenties in de zomerperiode nog zijn geactiveerd. Deze 14 sekswerkers waren in de zomerperiode op zoek naar (nieuwe) klanten en kunnen we beschouwen als actuele sekswerkers die mogelijk ook in Gouda als escort werkzaam zijn.

Tabel 2.2 Kenmerken van sekswerkers die adverteren met onder meer Gouda als werkgebied

Werkgebied: o.a. Gouda	Aantal advertenties	Telefoonnummers	Unieke telefoonnummers
Kinky	48	48	47
Citygirl	8	8	5
Sexjobs	7	5	5
Totaal	62	60	57
Geslacht	N	Herkomst	N
V	55	Nederlands	14
M	2	Zuid-Amerikaans	17
T	2	Europees	20
		Overig	2
		Niet bekend	6
Totaal	59	Totaal	59
Bumpen	Aantal bumps (2 weken)		
Ja	14		
Nee	43		
Totaal	57		

3.3 Arbeidsomstandigheden

Over de arbeidsomstandigheden van de sekswerkers in Gouda hebben we vooral informatie van het vergunde seksbedrijf. Hoe de arbeidsomstandigheden zijn van thuiswerkers en escorts die in Gouda actief zijn, hebben we minder informatie kunnen verkrijgen.

Vergund

Het team Seksuele Gezondheid van de GGD Holland Midden bezoekt twee keer per jaar het vergunde seksbedrijf in de gemeente Gouda. Deze bezoeken vinden plaats in het kader van de uitvoering van de Wet Publieke Gezondheidszorg.

Het team bewaakt, beschermt en bevordert de seksuele gezondheid van sekswerkers. Ze geven onder meer voorlichting aan sekswerkers over veilig seksueel contact en

seksuele gezondheid. Daarnaast bieden ze bij hun bezoek testen aan voor SOA's en hepatitis. Ook verstrekken ze informatie aan sekswerkers over uitstapprogramma's en contactgegevens voor de poli van de GGD. Op advies van het RIEC rapporteren zij vanaf 2015 twee maal per jaar hun bevindingen aan de gemeente. In voorgaande jaren werd eenmaal per jaar een rapportage verstuurd. De reden hiervoor is dat de GGD de gemeente eerder wil informeren over tijdens de voorlichtingsbezoeken vastgestelde bijzonderheden. De gemeente kan hierdoor eerder actie ondernemen.

Doel van het bezoek is het geven van voorlichting/informatie over SOA-preventie en veilig werken aan zowel exploitanten als aan de binnen het bedrijf werkzame personen. Tijdens de voorlichtingsbezoeken wordt een anonieme SOA-test aangeboden. Tevens wordt gratis vaccinatie Hepatitis B aangeboden vanuit het landelijk programma Hepatitis B.

Uit de rapportages van de GGD aan de gemeente blijkt dat de arbeidsomstandigheden van de sekswerkers die bij het vergunde seksbedrijf werken in het algemeen goed zijn. Veel van de sekswerkers zijn er al langere tijd werkzaam en er is weinig verloop. Voor wat betreft veiligheid en gezondheid van de sekswerkers is er weinig op aan te merken.

Thuiswerkers en escort

Naast fysieke bezoeken bij het vergunde seksbedrijf voert het Team seksuele gezondheid van de GGD sinds januari 2017 ook internetveldwerk uit. SOA Aids heeft deze landelijke aanpak opgezet. De medewerkers van de GGD benaderen via Kinky.nl sekswerkers die daar adverteren door ze een SMS-bericht te sturen. In de berichten beiden ze aan dat de sekswerkers zich bij de GGD kunnen laten testen. Verder zijn telefoonnummer en emailadres van de GGD vermeld. Op deze wijze bereiken ze ook sekswerkers die niet bij vergunde seksinrichtingen werkzaam zijn. Sekswerkers die bij vergunde seksbedrijven werkzaam zijn, adverteren overigens ook op Kinky.nl.

Elke drie maanden sturen ze alle sekswerkers in Gouda die op Kinky.nl adverteren een bericht. De sekswerkers worden met de berichten op de hoogte gesteld van de poli die de GGD heeft. Op de poli komen ook af en toe sekswerkers die niet vergund werkzaam zijn. Om hoeveel het gaat wordt momenteel (nog) niet bijgehouden.

Op basis van de profielen in de advertenties op Kinky.nl krijgen de medewerkers van de GGD geen zicht op de arbeidsomstandigheden, de hygiëne en de gezondheid van de niet-vergund werkzame sekswerkers. Ze zien alleen hoeveel en op welke tijden ze – volgens het advertentieprofiel - werken.

3.4 Problemen rond prostitutie

Een van de vragen van de gemeente is of er bij de prostitutie in Gouda daadwerkelijk problemen zijn. Hierbij gaat het vooral om uitbuiting, mensenhandel en minderjarigheid. Een ander aspect is of de bestaande prostitutie overlast veroorzaakt.

Mensenhandel en uitbuiting

Vrijwel geen van de geïnterviewden heeft signalen over gedwongen prostitutie, uitbuiting of minderjarigheid. De politie loopt alle dagrapporten door op signalen hiervan. Dat heeft een keer een geval van gedwongen prostitutie opgeleverd. Een enkele geïnterviewde geeft verder aan dat er vorig jaar in Gouda in een woning sprake zou zijn geweest van illegale prostitutie waarbij een minderjarige betrokken zou zijn geweest. Dit wordt door geen van de overige geïnterviewden bevestigd.

Misstanden

Misstanden worden vaak pas duidelijk wanneer er gericht toezicht en opsporing plaatsvindt. In een rapport naar prostitutie en mensenhandel constateert de Nationaal Rapporteur dat in de prostitutiesector steeds meer bordelen en ramen sluiten, dat prostitutie zich steeds meer online manifesteert en dat ongeveer de helft van de mogelijke slachtoffers van mensenhandel afkomstig is uit de thuisprostitutie en de escort.[5] Beide zijn vormen van prostitutie die vooral op websites adverteren. In ons onderzoek naar toezicht, handhaving en naleving in de escortbranche blijkt dat in alle tien onderzochte gemeenten sprake is van een illegaal aanbod van escort en thuisprostitutie.[6] Dat zien we ook in gemeenten die zich proactiever opstellen en beter zicht op de prostitutiesector branche willen krijgen. In de grote steden worden massagesalons massaal gesloten.[7]

Overlast

Door de aanpak van illegale prostitutie in de grote steden, niet alleen in massagesalons maar ook in panden door thuiswerkers en in andere illegale seksinrichtingen, zouden zij in toenemende mate uitwijken naar steden en plaatsen in de regio.[8,9] Omwonenden zouden te maken hebben met overlast vanwege de aanloop van klanten van prostituees.[10] Een toenemende overlast kan een indicatie zijn voor meer illegale prostitutie in de gemeente Gouda.

Geen van de geïnterviewde deskundigen heeft signalen dat er in Gouda overlast is van prostitutie. Dat geldt voor zowel het vergunde als het niet vergunde aanbod. Het is volgens de geïnterviewden ook geen onderwerp dat momenteel speelt in Gouda.

---

[5] Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). Prostitutie en mensenhandel. Nationaal Rapporteur, Den Haag.

[6] Winter, H., N. Struiksma, S. Huberts, C. Boxum, J. Snippe, M. Sytstra (2016). De escortbranche: toezicht, handhaving en naleving. Pro Facto en INTRAVAL, Groningen.

[7] https://www.ad.nl/amsterdam/spermasporen-doen-massagesalons-de-das-om~a6ec08f4; https://www.omroepwest.nl/nieuws/2764391/Illegale-prostitutie-in-vrijwel-alle-gecontroleerde-Chinese-massagesalons-in-Den-Haag

[8] In 2016 behandelde Rotterdam 66 dossiers waarbij sprake was van illegale prostitutie. Er zijn 30 illegale sekspanden gesloten, waaronder tien massagesalons. In 2015 en 2014 was sprake van respectievelijk 19 en 20 dossiers.

[9] https://www.ad.nl/rotterdam/illegale-prostituee-vlucht-naar-kleine-stad-en-dorp~ab66f7e1

[10] https://www.ad.nl/rotterdam/illegale-prostituee-vlucht-naar-kleine-stad-en-dorp~ab66f7e1

4. TOEZICHT EN HANDHAVING

Voor antwoorden op de vragen naar instrumenten om prostitutie te reguleren en de instrumenten die daarvoor in Gouda worden gebruikt Gouda hebben we interviews gehouden met lokale deskundigen. De informatie van deze deskundigen hebben we gebruikt ter aanvulling en nadere duiding van de informatie uit de literatuur en beleidsdocumenten.

Omdat prostitutie in tal van vormen wordt uitgeoefend en geëxploiteerd, is het bij toezicht en handhaving belangrijk rekening te houden met de verschillende verschijningsvormen van prostitutie. Vooral escort is in dit verband een lastige verschijningsvorm. Een escortbedrijf is niet-locatiegebonden en biedt gemeentegrens-overschrijdende prostitutie aan. Prostitutie stopt niet bij de gemeentegrens. Regionale afstemming is daarbij van belang.

In het Plan van Aanpak van de gemeente Gouda is opgemerkt dat in het Regionaal Bestuurlijk Overleg in 2015 het regionaal handhavingsarrangement mensenhandel is vastgesteld. Dit arrangement is nog niet lokaal geïmplementeerd in Gouda. De implementatie van het regionaal handhavingsarrangement zal worden meegenomen in de uitwerking van het nieuwe beleid. In de interviews hebben we de deskundigen gevraagd wat de lokale implementatie voor consequenties heeft voor Gouda, onder andere inzake de kosten aan ambtelijke uren en financiën.

4.1 Vergunde seksbedrijven

Sinds 2000 is met de opheffing van het algemeen bordeelverbod het exploiteren van prostitutie niet langer strafbaar. De exploitatie van prostitutie wordt gereguleerd via de APV. Meerdere instanties houden toezicht op verschillende soorten regelgeving die geldt voor seksbedrijven (zie hoofdstuk 2).

De begripsomschrijvingen in de APV voor een seksinrichting en escortbedrijf zijn ingehaald door de werkelijkheid en passen niet goed meer bij het huidige aanbod van prostitutie. Met de verschuiving van prostitutie van clubs en bordelen naar vooral thuiswerk en escort is het begrip seksinrichting opgerekt. Bij thuiswerkers draait het in de discussies of het hierbij wel gaat om een seksinrichting vooral om de term bedrijfsmatig in de begripsomschrijving. Wanneer werkt een thuiswerker bedrijfsmatig? Is dat wanneer er wordt geadverteerd? En met welke frequentie? En hoe stellen we vast welke advertentie(s) bij welke thuiswerker hoort?

Gouda heeft nog één seksbedrijf waarop de begripsomschrijving seksinrichting van toepassing is. Het huidige seksbedrijf is zowel een seksclub als een escortbedrijf.

HEIT

Het Haags Economisch Interventie Team (HEIT) is aangewezen als toezichthouder voor de seksbedrijven in de gemeente Gouda. Het HEIT is een samenwerking tussen de Belastingdienst, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de politie, de brandweer en de gemeente. Gekeken wordt naar misstanden op personeelsgebied, naar financiële malversaties en naar strafbare feiten als uitbuiting en mensenhandel.

Het HEIT controleert alleen de vergunde seksinrichting. Dat doen ze meerdere keren per jaar. Wanneer er misstanden of overtredingen worden geconstateerd sturen ze daarvan een rapportage naar de gemeente. Dat is de afgelopen jaren niet het geval geweest. Wij hebben de gemeente gevraagd naar de bestuurlijke rapportages die zij van het HEIT hebben ontvangen en betrekking hebben op de vergunde seksinrichting, maar hebben geen rapportages ontvangen.

GGD

De GGD toetst de hygiëne-eisen bij seksbedrijven en houdt toezicht op de gezondheid van prostituees. In het belang van de vertrouwensrelatie met sekswerkers wordt het toezicht op de hygiëne door een andere afdeling uitgevoerd dan het team dat de vertrouwelijke gesprekken met sekswerkers houdt, de gezondheidscontroles uitvoert en hulpverlening aanbiedt.

Hygiëne

De hygiëne-inspecties worden uitgevoerd op basis van de richtlijnen van het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid (LCHV). Het team gaat op bezoek bij seksbedrijven om daar ter plaatse inspecties uit te voeren waarin ze nagaan of er sprake is van een infectierisico.

Na een inspectie rapporteren ze aan de gemeente en de bedrijven. De gemeente neemt deze informatie mee in het besluit wel of niet een vergunning te verlenen. Tijdens de controles hebben ze niet of nauwelijks contact met de sekswerkers. Ze bekijken alle (werk)ruimtes van de seksbedrijven en (onder)houden contact met de exploitant van de seksbedrijven. Ze controleren onder andere de bouw en inrichting, de materialen die in de bedrijven aanwezig zijn, of de ruimtes schoon zijn en de aanwezigheid van reinigings- en desinfectiematerialen en middelen. Daarnaast gaan ze na wat de exploitant van het bedrijf doet om de ruimtes schoon en netjes te houden.

In het verleden heeft de GGD Holland Midden voor de gemeente Gouda hygiëne inspecties uitgevoerd, maar de laatste jaren doen ze dat niet meer. De gemeente heeft hier geen behoefte meer aan.

Gezondheid

Het team Seksuele Gezondheid van GGD Holland Midden behartigt de belangen van sekswerkers. Het bewaakt, beschermt en bevordert de seksuele gezondheid van sekswerkers. Het team bezoekt in de gemeente Gouda twee keer per jaar het vergunde

seksbedrijf. Door regelmatig gesprekken te voeren met de sekswerkers proberen ze een vertrouwensband op te bouwen. Ze geven in deze gesprekken onder meer voorlichting aan de sekswerkers over veilig seksueel contact en seksuele gezondheid. Daarnaast bieden ze bij hun bezoek soa en hepatitis B testen aan. Ook laten ze desgewenst flyers of folders achter van uitstapprogramma's en telefoonnummers en emailadressen van de poli van de GGD.

Na een bezoek sturen ze een verslag met de bevindingen naar de gemeente. Ook als er geen bijzonderheden of opvallende zaken zijn geconstateerd, stuurt de GGD hiervan een verslag naar de gemeente. Uit de informatie die wij hebben ontvangen blijkt dat zich geen bijzonderheden hebben voorgedaan.

Registratie sekswerkers

In interviews is gemeld dat er bij de controle van sekswerkers knelpunt is in verband met het registreren van persoonsgegevens van sekswerkers. Het registreren van persoonsgegevens van sekswerkers valt onder het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, zo oordeelt de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).[1] Diverse gemeenten zijn door de AP al op de vingers getikt omdat zij deze gegevens in strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) verwerken. De AP heeft geoordeeld dat de gegevens van sekswerkers niet in een apart register mogen worden vastgelegd. Persoonsgegevens over het seksuele leven van sekswerkers mogen niet in een afzonderlijke database worden vastgelegd. De gemeente verwerkt dus, volgens het oordeel van de AP, bijzondere persoonsgegevens. Verwerking van bijzondere persoonsgegevens is verboden op grond van de Wbp, tenzij de verwerking gerechtvaardigd kan worden. Het bezwaar dat de gemeente Den Haag hiertegen heeft gemaakt is door de AP afgewezen. Het uitgangspunt van de Wbp is dat het verwerken van bijzondere persoonsgegevens leidt tot 'macht' over andere personen en daarmee tot de mogelijkheid tot misbruik. Het HEIT kan momenteel uitsluitend op basis van signalen van misstanden, uitbuiting, gedwongen prostitutie en minderjarigheid, controles in de prostitutiebranche uitvoeren.

4.2 Niet-vergunde prostitutie

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat er, evenals in veel andere gemeenten, ook in de gemeente Gouda niet-vergunde thuisprostitutie plaatsvindt. Deze vorm van prostitutie wordt veelal op afspraak in de eigen woning bedreven. We hebben niet een volledig beeld gekregen van deze sekswerkers en de bedrijfsmatigheid waarmee ze het prostitutiewerk bedrijven, ook al omdat zij hechten aan hun anonimiteit.

Daarnaast blijkt dat er in de gemeente Gouda naast het vergunde escortbedrijf ook sprake is van prostitutie door niet-vergunde escortbedrijven. Een escortbedrijf is een niet-locatiegebonden bedrijf dat gemeente overschrijdende prostitutie aanbiedt. Een

[1] https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/besluit_op_bezwaar_prostitutiebeleid_den_haag.pdf

escortbedrijf bemiddelt vanuit een kantoor (fysieke locatie), maar de sekswerkers werken niet per definitie binnen de gemeente waar het kantoor is gevestigd. In Goude komen beide vormen van escort voor: prostitutie van sekswerkers die als escort werkzaam zijn in Gouda en daar ook gevestigd zijn en sekswerkers die in Gouda actief zijn maar werkzaam zijn voor elders gevestigde escortbureaus.

Door diverse geïnterviewden is opgemerkt dat er weinig tot geen toezicht is op niet vergunde prostitutie in Gouda. Het HEIT controleert uitsluitend het vergunde seksbedrijf. Volgens enkele geïnterviewden is het de bedoeling dat het HEIT ook de illegale prostitutie gaat controleren. Momenteel gebeurt dat nog niet.

Verder wordt in enkele interviews opgemerkt dat het aanbod van illegale prostitutie vanuit gezondheidsoogpunt ongewenst is. De arbeidsomstandigheden waaronder prostituees dan werken is niet goed in beeld. Sinds januari 2017 voert het team Holland Midden ook internetveldwerk uit. SOA-Aids Nederland heeft hiervoor een landelijke aanpak opgezet. De medewerkers van het team Seksuele Gezondheid van de GGD benaderen via Kinky.nl sekswerkers door ze SMS-berichten te sturen. In de berichten staan de telefoonnummers en emailadressen van de medewerkers van de GGD. Zij nodigen sekswerkers uit zich bij de GGD te laten testen. Op deze wijze bereiken ze sekswerkers die op Kinky.nl adverteren. Dat zijn ook sekswerkers die niet binnen de vergunde seksinrichtingen werkzaam zijn. Elke drie maanden sturen ze de sekswerkers die adverteren in Gouda een persoonlijk bericht. De sekswerkers worden met de berichten ook op de hoogte gesteld van de poli die de GGD heeft. Volgens de geïnterviewde medewerkers van de GGD zien zij regelmatig sekswerkers op de poli die illegaal werkzaam zijn. Zij zijn van plan de resultaten te monitoren zodat ze meer en beter zicht krijgen op de sekswerkers die naar de poli komen. Op dit moment hebben ze geen beeld van de illegaal werkzame prostituees in de gemeente Gouda.

4.3 Kosten

Het opstellen van nieuw en actueel prostitutiebeleid vraagt een eenmalige investering van de gemeente Gouda. Voor de uitvoering is een structurele investering nodig.

Ontwikkelen en aanpassen prostitutiebeleid

Voor het ontwikkelen en aanpassen van het huidige Goudes prostitutiebeleid zijn enkele beleidsmedewerkers in totaal ongeveer een maand aan tijd kwijt.

Zij kunnen gebruik maken van de door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) opgestelde handreiking Prostitutiebeleid. Hiermee willen zij gemeenten ondersteunen bij het ontwikkelen, aanpassen en implementeren van hun prostitutiebeleid. Grofweg kan het proces van ontwikkeling en uitvoering van het (lokale) prostitutiebeleid opgedeeld worden in vier fasen. De eerste fase bestaat onder meer uit een analyse van de lokale prostitutiebranche en de specifieke vraagstukken en aandachtspunten die daaruit voortkomen. Hoofdstuk twee van deze evaluatie kan als startpunt voor de beleidsontwikkeling – fase twee – worden gebruikt. Hierin is

aandacht voor de overwegingen en keuzes die lokaal gemaakt moeten worden, zoals de vergunningsvoorwaarden, het vestigingsbeleid en de gezondheids- en welzijnsaspecten. Daarna komt in de derde fase het toezicht aan bod, onder meer de in de APV gestelde eisen aan prostitutiebedrijven en de wijze waarop dat dient te worden gehandhaafd (fase vier).

Uitvoering prostitutiebeleid

De kosten van de uitvoering van het prostitutiebeleid zijn uiteraard afhankelijk van de wijze waarop het beleid vorm krijgt en wordt ingevuld. De gemeente Gouda kan voor het toezicht op de prostitutiebranche gebruik maken van het HEIT. Dit team voert reeds het toezicht uit bij het vergunde prostitutiebedrijf, maar kan dat uitbreiden naar de gehele branche. Wanneer er voor gekozen wordt om conform het huidige regeerakkoord alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening – waaronder ook escort en zelfstandig werkende prostituees – vergunningplichtig te maken, dan kunnen met het HEIT afspraken worden gemaakt over toezicht en handhaving. Voordeel voor de gemeente Gouda is dat het een bestaand en ervaren team is. Er zullen kosten aan zijn verbonden, maar die zullen relatief laag zijn.

Voor de bestrijding van seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) biedt de GGD onder meer (illegale) sekswerkers de mogelijkheid zich gratis en anoniem te laten testen. Dit aanbod is gericht op doelgroepen die via de reguliere zorg moeilijk bereikt worden en die een verhoogd risico op soa hebben. Personen die met seks hun geld verdienen behoren tot de verhoogde risicogroepen. Hiervoor is een landelijke subsidieregeling Aanvullende Seksuele Gezondheidszorg (ASG) beschikbaar waarop de GGD Midden Holland een beroep kan doen.

5. CONCLUSIES

Op 25 september 2000 heeft de gemeenteraad van Gouda het prostitutiebeleid vastgesteld. Dit beleid is nog steeds van kracht. Het college van B&W heeft het prostitutiebeleid laten evalueren door onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL. In deze globale evaluatie is onderzocht hoe het beleid is uitgevoerd en of de uitgangspunten van het beleid gehandhaafd kunnen blijven.

De hoofddoelstellingen van het gemeentelijke beleid zijn conform de landelijke doelstellingen: de bescherming van het woon- en leefklimaat; verbetering van de arbeidsomstandigheden van de prostituee; en het voorkomen van strafbare feiten door het stellen van eisen aan de bedrijfsvoering, het tegengaan van illegaliteit en mensenhandel en voorkomen van minderjarigheid.

De evaluatie van het Goudse prostitutiebeleid geeft antwoord op vragen die betrekking hebben op de instrumenten van het huidige beleid om prostitutie te reguleren, op de huidige situatie in de prostitutiebranche in de gemeente Gouda en of er aanvullende maatregelen nodig zijn en wat die aan ambtelijke uren en financiën zouden kosten.

5.1 Huidige beleid

Welke instrumenten bestaan er om prostitutie te reguleren? En welke instrumenten gebruikt Gouda om prostitutie te reguleren?

Beleidsregels

In het Goudse prostitutiebeleid zijn beleidsregels geformuleerd voor de vestiging van prostitutiebedrijven naar aard, aantal, locatie en omvang. Bij de verschillende soorten seksbedrijven kunnen in het beleid bepaalde vormen wel of niet worden toegestaan. Ook kan per verschijningsvorm een maximum aantal worden bepaald. Verder kunnen eisen worden gesteld aan de inrichtingseisen, met name de bouwtechnische staat van het prostitutiebedrijf en de brandveiligheid. Tevens kunnen voorwaarden worden opgenomen over de arbeidsomstandigheden voor prostituees met name op het gebied van hygiëne.

Vergunningplicht

Met een vergunningplicht reguleert de gemeente Gouda de prostitutiebranche. Dat werkt preventief door het stellen van eisen en voorschriften en repressief door het strafbaar stellen van overtredingen van de vergunningvoorschriften. Daarnaast kan de gemeente bestuurlijk reageren door het weigeren of (tijdelijk) intrekken van een vergunning vanwege misstanden of overtredingen die door handhavers zijn geconstateerd.

Geldigheidsduur
Een andere mogelijkheid voor de gemeente om prostitutiebedrijven te reguleren is de geldigheidsduur van een vergunning. Een vergunning kan worden afgegeven voor bijvoorbeeld één jaar, twee jaar, vijf jaar et cetera of voor onbepaalde tijd. Een vergunning afgeven voor onbepaalde tijd is vanwege de dynamiek in de branche niet aan te bevelen. Periodiek contact voor het verstrekken van een vergunning kan bijdragen aan het actueel houden van het gemeentelijk beleid. Een beperkte geldigheidsduur brengt wel administratieve lasten met zich mee, voor zowel de gemeente als de exploitant.

Regionale afstemming
Bij het vormgeven van het prostitutiebeleid is het belangrijk om niet alleen naar de lokale situatie te kijken, maar ook regionale, bestuurlijke afstemming te zoeken. Dit geldt niet alleen voor het vestigingsbeleid of het maximumbeleid, maar ook voor toezicht en handhaving.

5.2 Huidige situatie

- *Met welke vormen van prostitutie heeft Gouda te maken? En om welke aantallen gaat dit? Zijn er vermoedens van illegale vormen van prostitutie binnen Gouda? Hoe zijn de arbeidsomstandigheden van de prostituees?*
- *Hoeveel aanvragen tot exploitatie heeft Gouda de afgelopen jaren ontvangen, hoeveel zijn toegestaan, hoeveel zijn geweigerd en wat zijn de hiervoor de redenen?*
- *Hoe is het gesteld met de voorlichting en controle van de prostitutie binnen Gouda? In hoeverre vormt prostitutie binnen Gouda daadwerkelijk een probleem, met andere woorden veroorzaakt de bestaande prostitutie overlast?*

Vergund
In Gouda is volgens het huidige beleid ruimte voor drie vergunde prostitutiebedrijven. Het gaat hierbij om drie besloten inrichtingen. Raam- of straatprostitutie zijn in Gouda niet toegestaan. In de zomer van 2017 is er één vergund prostitutiebedrijf gevestigd. In dit bedrijf zijn ongeveer tien prostitués werkzaam. Daarnaast is een vergunning afgegeven aan een exploitant voor een prostitutiebedrijf aan de Nieuwehaven. Omdat er geen gebruik van werd gemaakt heeft de burgemeester de vergunning ingetrokken. Er is in Gouda weinig vraag naar vergunningen voor prostitutiebedrijven. Deze teruglopende vraag past in de landelijke ontwikkeling. Gemeenten geven minder vergunningen af voor bordelen en raamprostitutie. Daarnaast zien we een toename van vooral escortbedrijven en sekswerkers die vanuit huis werken.

Niet-vergund
Ook in Gouda zijn sekswerkers actief die op websites adverteren. Zij geven aan als escort werkzaam te zijn of thuis te ontvangen. Als vestigingsplaats geven zij Gouda op. In de zomerperiode zien we in een tijdsbestek van twee weken dat 14 sekswerkers

hun advertentie hebben geactiveerd en kennelijk aan het werk zijn. Het gaat vooral om vrouwen maar ook enkele mannen. De leeftijden van de vrouwen variëren van 22 tot 40 jaar en zij geven vaak aan van Nederlandse herkomst te zijn. Deze sekswerkers met vestigingsplaats Gouda hebben geen vergunning en zijn niet-vergund werkzaam in de prostitutie.

Daarnaast zijn er sekswerkers die elders wonen of verblijven, maar in hun advertentie aangeven (ook) Gouda als werkgebied te hebben. Hierbij gaat het om 14 actieve sekswerkers. Dit zijn alleen vrouwen, vaak van Europese en Zuid-Amerikaanse herkomst. De sekswerkers die Gouda in hun werkgebied hebben, zijn kennelijk een andere categorie dan de sekswerkers met Gouda als vestigingsplaats. Van deze sekswerkers weten we niet of zij vergund of niet- vergund werkzaam zijn. Zij kunnen immers werkzaam zijn bij een vergund escortbedrijf, dat ook klanten bedient in Gouda.

Arbeidsomstandigheden

De ongeveer tien sekswerkers van het vergunde seksbedrijf worden twee keer per jaar door het team Seksuele Gezondheid van de GGD bezocht. Uit de rapportages van de GGD blijkt dat de arbeidsomstandigheden van de sekswerkers van het vergunde bedrijf in het algemeen goed zijn. Op de arbeidsomstandigheden van de niet-vergunde sekswerkers in de gemeente Gouda is geen zicht. GGD noch toezichthouders hebben een beeld van de omstandigheden waaronder deze sekswerkers werkzaam zijn.

HEIT

Het Haags Economisch Interventie Team (HEIT) is toezichthouder voor seksbedrijven in Gouda. Zij controleren alleen de vergunde bedrijven. Volgens het HEIT zijn er geen misstanden geweest bij het vergunde seksbedrijf. Van gedwongen prostitutie, uitbuiting of minderjarigheid is volgens het team geen sprake.

Overlast

In Gouda zijn geen meldingen van overlast door prostitutie. Dat geldt voor zowel het vergunde seksbedrijf als het niet- vergunde aanbod.

5.3 Aanvullende maatregelen

Functioneert het huidige prostitutiebeleid naar tevredenheid of zijn aanvullende maatregelen, zoals het ontwikkelen van algemeen ruimtelijk beleid, nodig? En wanneer aanvullende maatregelen nodig zijn wat zou dit kosten aan ambtelijke uren en financiën?

Actualiseren prostitutiebeleid

Het Goudse prostitutiebeleid is aan actualisering toe. De ontwikkelingen in het aanbod – minder bordelen en meer escort en thuiswerkers – vraagt om een aangepast beleid. Door de opkomst van internet kunnen sekswerkers meer dan in het verleden hun eigen

beschikbaarheid en werktijden bepalen. Het werken in bordelen vindt een deel van de sekswerkers niet meer aantrekkelijk. In een geactualiseerd beleid zal aandacht moeten zijn voor de verschuivingen in het aanbod van prostitutie die sinds 2000 heeft plaatsgevonden. Sekswerkers zijn vaker als een escort actief of als een zelfstandige sekswerker. Dat zien we ook in de gemeente Gouda.

Regeerakkoord 2017

In het regeerakkoord zijn enkele maatregelen voorgesteld die voor het prostitutiebeleid van de gemeente Gouda van belang zijn. Zo worden alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook escort en zelfstandig werkende prostituees, vergunningplichtig. Hiermee dienen ongewenste verplaatsingen van prostitutie naar minder zichtbare delen van de sector te worden voorkomen. De gemeente Gouda en de politie moeten dan wel over effectieve mogelijkheden beschikken om onder meer mensenhandel en uitbuiting te voorkomen, te signaleren en te bestrijden. Mensenhandelaren mogen niet profiteren van ongelijke toezichts- en handhavingsmogelijkheden. Het wetsvoorstel Regulering prostitutie zal daarom worden aangepast, zodat uniformiteit ten opzichte van alle sectoren in de prostitutiebranche is verzekerd en bescherming tegen mensenhandel in al deze sectoren gewaarborgd blijft.

Maximumbeleid

De gemeente Gouda kent een maximumbeleid voor prostitutiebedrijven. Een aantal van drie besloten seksinrichtingen werd in 2000 als voldoende beschouwd. Het is lastig te bepalen hoeveel seksbedrijven toegestaan dienen te worden in de gemeente Gouda. Het inzetten van een maximumstelsel kent voor- en nadelen. Zeker bij een divers aanbod van seksbedrijven, is het goed overwegen van een maximumstelsel van belang. Wanneer door het instellen van een maximum het aantal te verlenen vergunningen beperkt is, is er sprake van schaarse vergunningen. Deze vergunningen mogen in lijn met de dienstenrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dan niet voor onbepaalde tijd worden verleend. Daarnaast dient wanneer van een maximumstelsel wordt uitgegaan te worden nagegaan of het nodig is om overgangsrecht te formuleren voor de sekswerkers die nu nog niet vergunningplichtig zijn, zoals de bedrijfsmatig vanuit huis opererende sekswerkers.

Een beperkend maximumstelsel kan voor alle partijen ongewenste neveneffecten hebben. Sekswerkers kunnen in een nadelige (machts)positie ten opzichte van exploitanten worden geplaatst, de huidige sekswerkers blijven in het illegale circuit en toekomstige sekswerkers kiezen ervoor om niet-vergund te werken en er kan verplaatsing optreden naar andere gemeenten. Met het oog hierop is het belangrijk om niet alleen de lokale situatie in ogenschouw te nemen, maar ook regionale afstemming te zoeken.

Toezicht en handhaving

Om te voorkomen dat sekswerkers kiezen voor het illegale circuit dient in de gemeente Gouda voldoende toezicht en handhaving te zijn. In het regeerakkoord zijn extra gelden toegezegd voor versterking van de regionale prostitutie controleteams, de

inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de opvang van slachtoffers mensenhandel. Ook de vergunde branche en haar medewerkers zijn gebaat bij een legale uitvoering van het seksbedrijf. Concurrentie van illegale bordelen of illegale prostitutie zijn een financiële bedreiging voor de vergunde branche.

Om misstanden en mensenhandel binnen de seksbranche effectief te bestrijden, zijn aanvullende maatregelen nodig die de drempel verlagen om een vergunning aan te vragen, maar ook om misstanden te melden, bijvoorbeeld door het doen van aangifte. De nadruk op illegale prostitutie en criminalisering van de sector, zoals in het regeerakkoord het geval is, kan er volgens belangenbehartigers van sekswerkers toe leiden dat sekswerkers kwetsbaarder worden voor uitbuiting en zich minder snel melden bij eventuele hulpverlening, gezondheidszorg of politie. Zij pleiten voor het aanstellen van een vertrouwenspersoon bij gemeenten.

Arbeidsomstandigheden

De GGD en de toezichthouder in de gemeente Gouda hebben niet of nauwelijks contact met niet-vergunde sekswerkers. Hun arbeidsomstandigheden zijn niet bekend en over het voorkomen van misstanden, zoals mensenhandel, uitbuiting en minderjarigheid is mede daardoor niet of nauwelijks informatie beschikbaar. Volgens het regeerakkoord komt er een wettelijke grondslag voor lokale intakegesprekken. Het doel hiervan is om vanuit de gezondheidszorg (GGD) zicht te houden op prostituees. Personen die zich melden bij de gemeente Gouda voor een vergunning voor prostitutie kunnen terecht bij de GGD voor een intakegesprek waarin ze worden geïnformeerd over veilig en hygiënisch werken. Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel is dit tevens het moment om mogelijke misstanden of signalen van mensenhandel op te pikken.

Een knelpunt dat zich hierbij kan voordoen is dat naar het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) sekswerkers die een vergunning aanvragen en voor een intakegesprek in aanmerking komen, geen registratie van persoonsgegevens mag plaatsvinden, omdat het gezien de uitoefening van hun beroep om bijzondere persoonsgegevens gaat. Op dit moment is er geen wetsvoorstel in voorbereiding dat regelt dat gegevens van sekswerkers mogen worden verwerkt. De AP verleent ontheffing voor structurele verwerking wanneer er wetgeving op komst is die deze verwerking zal regelen. Mogelijk dat de in het Regeerakkoord voorgestelde wettelijke grondslag voor intakegesprekken hierin voorziet.

Kosten

Het opstellen van nieuw en actueel prostitutiebeleid vraagt een eenmalige investering van de gemeente Gouda. Voor de uitvoering is een structurele investering nodig. De kosten van aanvullende maatregelen zijn afhankelijk van de invulling die de gemeente Gouda geeft aan het prostitutiebeleid. De kosten voor de toezichthouder – het HEIT – kunnen relatief laag worden gehouden. Het team is regionaal werkzaam waardoor de kosten met een groot aantal gemeente kunnen worden gedeeld. Dat geldt ook voor de GGD Holland Midden die toeziet op de seksuele gezondheid van sekswerkers in onder meer de gemeente Gouda.

Postadres
Postbus 1781
9701 BT Groningen
E-mail info@intraval.nl

www.intraval.nl

Kantoor Groningen
St. Jansstraat 2C
Telefoon 050 - 313 40 52
Fax 050 - 312 75 26

Kantoor Rotterdam
Goudsesingel 68
Telefoon 010 - 425 92 12
Fax 010 - 476 83 76

INTRAVAL
Onderzoek en Advies