

34193                      Evaluatie Wet regulering prostitutie en  
bestrijding misstanden seksbranche

Nr. 19                      Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid  
en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2024

Sekswerk is in Nederland een legaal beroep. Sekswerkers krijgen echter te maken met diverse problemen die hen belemmeren in het uitvoeren van hun werk en in hun dagelijks leven, vanwege het stigma dat op sekswerk rust. De Tweede Kamer heeft in 2021 aandacht gevraagd voor de sociale en juridische positie van sekswerkers.<sup>1</sup> Op 10 november 2023 is daarom door de voormalig staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) en de voormalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) de Aanpak versterking sociale en juridische positie sekswerkers (vanaf nu: de Aanpak) aan uw Kamer verstuurd.<sup>2</sup>

De Aanpak is tot stand gekomen in samenwerking met sekswerkers, belangenverenigingen, hulpverleners, SZW en het ministerie van Financiën en de Belastingdienst. De Sekswerk Alliantie Destigmatisering (hierna: SWAD) - een alliantie van 21 organisaties en initiatieven die zich samen inzetten tegen het stigma op sekswerk<sup>3</sup> - is hierin een belangrijke partner. Soa Aids Nederland verzorgt binnen deze alliantie de coördinatie.

Er zijn concrete oplossingen geformuleerd voor de versterking van de positie van sekswerkers aan de hand van vijf thema's: zakelijke dienstverlening, zorg, politie, gemeenten en communicatie en media. De branche is hierin een volwaardige gesprekspartner. De betekenisvolle participatie van de doelgroep is een positieve ontwikkeling voor de positieverbetering van sekswerkers én strategie om de plannen aan te laten sluiten bij wat de branche zelf zegt nodig te hebben. Wij zijn dankbaar voor de voortdurende betrokkenheid van sekswerkers en de overige betrokkenen bij de Aanpak. Zo zorgen we ervoor dat de ondernomen acties daadwerkelijk tot verbetering leiden in de praktijk.

---

<sup>1</sup> Motie Van Nispen/Simons, Kamerstuk 28 638, nr. 194.

<sup>2</sup> Kamerstuk 34 193, nr. 17.

[Aanpak versterking sociale en juridische positie sekswerkers \(overheid.nl\)](https://overheid.nl/aanpak-versterking-sociale-en-juridische-positie-sekswerkers).

<sup>3</sup> De SWAD is opgericht in 2021 en wordt gesubsidieerd door JenV, SZW en OCW.

In de aanbiedingsbrief die gezamenlijk met de Aanpak aan uw Kamer is gestuurd, is toegezegd dat de Tweede Kamer in het najaar van 2024 opnieuw wordt geïnformeerd over de voortgang van de in de Aanpak geformuleerde oplossingen.<sup>4</sup> In deze brief wordt de voortgang van het afgelopen jaar per thema op hoofdlijnen toegelicht. Voor een uitgebreide omschrijving van de problematiek rondom de thema's verwijzen wij naar de Aanpak.

Op bepaalde onderwerpen zijn goede en concrete stappen gezet. Zo is de toegang tot een zakelijke bankrekening voor sekswerkers verbeterd, heeft de lesmodule 'Destigmatisering sekswerk' een vaste plek in het onderwijs voor politieagenten in opleiding en is de handreiking voor stigmavrije overheidscommunicatie over sekswerk(beleid) uitgebracht. Andere onderwerpen zijn complexer en vergen meer tijd.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft tijdens het commissiedebat mensenhandel en prostitutie op 11 september toegezegd de ambities op mensenhandel en sekswerk middels een Kamerbrief te delen, voorafgaand aan de begrotingsbehandeling Justitie en Veiligheid. Deze ambities worden in een aparte brief aan uw Kamer gezonden. Inmiddels is gebleken dat de uitwerking van de plannen meer tijd vergt in verband met de uitwerking van de opgave in het regeerprogramma dat de minimumleeftijd voor prostitutie wordt verhoogd naar 21 jaar. Dit vraagt om de nodige afstemming en een gedegen juridische en financiële uitwerking. Begin 2025 zal de minister van Justitie en Veiligheid deze brief aan uw Kamer doen toekomen.

### **Zakelijke dienstverlening**

#### *Zakelijke bankrekening*

Zoals benoemd in de Aanpak merken sekswerkers en belangenverenigingen van sekswerkers die een zakelijke bankrekening willen aanvragen dat zij geweigerd worden door banken. Over deze problematiek is gesproken door vertegenwoordigers van sekswerkers, banken, de Nederlandse Vereniging van Banken (hierna: NVB) en De Nederlandsche Bank. Naar aanleiding van deze gesprekken is eind 2023, vlak na publicatie van de Aanpak, een zogeheten 'sectorstandaard' gepubliceerd.<sup>5</sup> De sectorstandaard heeft als effect dat een zakelijke bankrekening toegankelijker wordt voor sekswerkers. De NVB wil

---

<sup>4</sup> Kamerstuk 34 193, nr. 17.

<sup>5</sup> Een sectorstandaard is een afspraak tussen banken die een basisbetaalrekening voor zakelijke cliënten garandeert. Zie de Aanpak voor meer informatie.

de sectorstandaarden na minstens een half jaar na implementatie evalueren. Momenteel vinden er testcasussen plaats om te kijken of de sectorstandaard daadwerkelijk toegang biedt tot een zakelijke bankrekening voor sekswerkers. Ook wordt er gekeken of in de praktijk bij het aanvragen eventuele onvoorziene knelpunten naar voren komen en of aanscherping van de sectorstandaard op termijn nodig blijkt. Aanvullend richt de SWAD zich op het geven van trainingen aan bankmedewerkers om het stigma op het beroep weg te nemen. Al meer dan 4000 bankmedewerkers hebben de training gevolgd.

### *Verzekeringen*

Het niet of moeilijk kunnen afsluiten van verzekeringen is in de Aanpak als knelpunt genoemd door sekswerkers, exploitanten en belangenverenigingen van sekswerkers. Sinds januari 2024 is het voor sekswerkers mogelijk om zich bij minstens één reguliere verzekeraar aan te sluiten die drie zakelijke verzekeringen aanbiedt, namelijk een aansprakelijkheidsverzekering, een inventarisverzekering en een goederenverzekering.<sup>6</sup> Voorheen was dit alleen mogelijk bij een verzekeraar die zich specifiek richt op klantgroepen die bij andere verzekeraars geen dekking kunnen verkrijgen.<sup>7</sup>

Voor de toegang tot een arbeidsongeschiktheidsverzekering wordt gekeken naar andere oplossingsrichtingen. Gesprekken over de mogelijkheden lopen nog.

### *Opting-in*

De opting-in regeling wordt toegepast in verschillende branches (o.a. bij politici en musici), wanneer geen sprake is van een dienstbetrekking en de opdrachtgever en opdrachtnemer ervoor kiezen de arbeidsverhouding als fictieve dienstbetrekking aan te merken.<sup>8</sup> De opdrachtgever doet de noodzakelijke afdrachten aan de Belastingdienst en betaalt de opdrachtnemer een nettoloon uit. Bij deze regeling is er geen verzekeringsplicht voor werknemersverzekeringen.

In 2009 is in overleg tussen exploitanten en de Belastingdienst het voorwaardenpakket met opting-in regeling tot stand gekomen,

---

<sup>6</sup> De betreffende verzekeraar is Nationale Nederlanden.

<sup>7</sup> Het gaat om verzekeraar De Vereende.

<sup>8</sup> Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011, artikel 2.2 eerste lid, onderdeel g. Zie de Aanpak voor een uitgebreide uitleg over het voorwaardenpakket met opting-in regeling en de ervaren knelpunten.

zoals vastgelegd in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011. In artikel 2.2 van deze regeling staan voorwaarden genoemd (het zogeheten voorwaardenpakket), zoals dat de sekswerker werkzaamheden kan weigeren en de eigen werktijden bepaalt.

In het kader van de verlenging van deze regeling is een drietal knelpunten naar voren gekomen, namelijk het verplichtend karakter, de gevolgen van toepassing van het voorwaardenpakket en de niet toereikende informatievoorziening, en het toezicht en de handhaving op het voorwaardenpakket.

#### Geconstateerde knelpunten opting-in en verbetermogelijkheden

In de praktijk ontbreekt een vrije keuze om al dan niet te werken onder de regeling bij een exploitant, omdat vrijwel alle exploitanten voor de toepassing van deze regeling opteren. Wanneer een exploitant ervoor kiest om via het voorwaardenpakket met opting-in regeling te werken, is diegene verplicht om dit op alle sekswerkers toe te passen.<sup>9</sup> Dit is onderdeel van het voorwaardenpakket.<sup>10</sup>

Daarom kijken het ministerie van Financiën, de Belastingdienst, SZW, de Klachtenbalie voor sekswerkers, sekswerkers zelf en JenV gezamenlijk welke ruimte er bestaat om binnen een onderneming waar sekswerkers werken onder toepassing van het voorwaardenpakket met de opting-in regeling, ook alternatieve werkrelaties aan te gaan. Dit gebeurt momenteel door te kijken naar de ruimte binnen de huidige wet- en regelgeving.

Het ontbreken van een vangnet bij ziekte of arbeidsongeschiktheid, wat een gevolg is van de toepassing van de regeling, wordt door sekswerkers tevens als knelpunt ervaren. Sekswerkers geven ook aan de regeling ingewikkeld te vinden. Aangezien nog verkend wordt aan welke knoppen gedraaid moet en kan worden, is het nog niet zinvol om het knelpunt rond de toepassing en de informatievoorziening van het voorwaardenpakket te actualiseren en versterken.

Over het toezicht en de handhaving geven sekswerkers aan dat de naleving van het voorwaardenpakket niet goed is geregeld. Wanneer de voorwaarden van het voorwaardenpakket worden geschonden, zijn er weinig middelen om op te treden. Het behoort niet tot de taak van de Belastingdienst om de door sekswerkers gewenste gevolgen te geven bij het schenden van de niet-fiscale voorwaarden, zoals bijvoorbeeld de voorwaarde dat de sekswerker

---

<sup>9</sup> Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011, artikel 2.2 eerste lid, onderdeel g.

<sup>10</sup> Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011, artikel 2.2.

de eigen werktijden bepaalt. Omdat handhaving van de meeste voorwaarden niet goed en duidelijk is belegd, kunnen sekswerkers hierdoor kwetsbaarder worden gemaakt voor uitbuiting. Dit strookt niet met het streven naar veilige werkplekken met goede omstandigheden voor sekswerkers.

Daarom wordt verkend waar het toezicht en de handhaving op niet-fiscale voorwaarden belegd is of zou moeten worden, om een veilige werkomgeving te creëren met goede (arbeids)voorwaarden. Als de mogelijkheden rondom de regeling in beeld zijn gebracht van zowel het verplichte karakter als het bestendigen van het toezicht en de handhaving, moeten de effecten hiervan breed getoetst worden. Voorkomen moet worden dat er negatieve (neven)effecten optreden van veronderstelde verbeteringen.

## **Zorg**

### *Toegang medische zorg*

De Aanpak richt zich op de toegang van sekswerkers tot de reguliere gezondheidszorg, niet op zorgverlening speciaal ingericht voor sekswerkers. Sekswerkers hebben aangegeven drempels te ervaren in de zorgverlening door stigma over het werk.

Ter bevordering van de deskundigheid over sekswerk onder hulp- en zorgverleners, is door Stichting Humanitas een geaccrediteerde e-learning ontwikkeld, genaamd 'Hulp en zorg aan sekswerkers'. De e-learning wordt door verschillende groepen zorgverleners als nuttig en informatief beoordeeld, maar is voor de meesten te lang (circa 10 uur). Humanitas is vanuit de SWAD in samenwerking met verschillende partijen bezig met het inkorten van de e-learning. De verwachting is dat dan meer zorgverleners de module zullen volgen, waardoor de kennis over sekswerk onder deze doelgroep zal toenemen.

Daarnaast herschrijft Soa Aids Nederland samen met de SWAD het hoofdstuk sekswerk in het Handboek Seksuele Gezondheid.<sup>11</sup> Het handboek leert professionals in de gezondheidszorg vragen en problemen op het gebied van seksualiteit te signaleren en bevat handvatten voor het voeren van een gesprek over seksualiteit. Met de actualisatie wordt beoogd zorgverleners beter te informeren over sekswerk en daarmee stigma weg te nemen. De actualisatie wordt begin 2025 verwacht.

### *Jeugd en gezin*

---

<sup>11</sup> [Handboek Seksuele Gezondheid - De website \(seksueelgezond.nl\)](https://www.seksueelgezond.nl/).

Uit gesprekken met sekswerkers blijkt dat zij problematiek ervaren rond jeugd en gezin in combinatie met het beroep. De ervaring van sekswerkers is dat er (ook hier) een stigma op sekswerk rust.

Het ministerie van JenV heeft met de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg Nederland gesproken over hun werkwijze en procedures. Het heeft de voorkeur om bij het creëren van bewustwording bij professionals aan te sluiten bij bestaande initiatieven. Het gesprek hierover loopt nog. Sekswerkers werken vanuit de SWAD zelf aan een pilot training op lokaal niveau voor GGZ en jeugdzorg op dit onderwerp.

## **Politie**

### *Bejegening en contact*

Zoals beschreven in de Aanpak geven sekswerkers aan stigma te ervaren in contact met de politie, bijvoorbeeld bij het doen van een melding of aangifte, of tijdens een controle.

Om het stigma op sekswerk zo veel mogelijk weg te nemen, is in samenwerking met het Expertisecentrum Seksualiteit, Sekswerk en Mensenhandel van Stichting Humanitas en de Politieacademie het leermiddel 'Destigmatisering sekswerkers' gemaakt. Sinds begin 2024 heeft deze lesmodule een vaste plek in het onderwijs voor politieagenten in opleiding. Sinds juni 2024 is het leermiddel beschikbaar voor de gehele Nationale Politie.

### *Aangifte*

De aangiftebereidheid van sekswerkers is laag. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te noemen. Sekswerkers vrezen bijvoorbeeld voor de mogelijke gevolgen als de overheid of de politie weet dat zij sekswerk doen. Een van de initiatieven om de ervaren problematiek bij het doen van aangifte te verbeteren, is het alerteringsplatform Ugly Mugs, dat op 20 april 2022 is gelanceerd. Ugly Mugs wordt beheerd door Soa Aids Nederland en wordt gesubsidieerd door JenV. Op dit online platform kunnen sekswerkers elkaar waarschuwen voor gewelddadige klanten. Daarnaast krijgen sekswerkers hulp bij het indienen van een aangifte en bij het vinden van de juiste zorg. Sinds de oprichting heeft Ugly Mugs zijn 34.780 waarschuwingen gestuurd naar aangemelde sekswerkers. Er is door Ugly Mugs 2770 keer een klant nagetrokken, waardoor 110 keer is voorkomen dat een sekswerker een afspraak maakte met een gewelddadige klant.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> [Ugly Mugs NL - Impact Rapport 2022 - 2024.pdf](#).

## **Controles**

Binnen de thema's politie en gemeente is door sekswerkers problematiek ten aanzien van controles naar voren gebracht. In beginsel is de gemeente verantwoordelijk voor de controle binnen de sekswerkbranche. Nadat de politie, sinds de opheffing van het bordeelverbod, de controles lange tijd heeft uitgevoerd, doen vanaf 2018 steeds meer gemeenten dit. Het verschilt per gemeente of de controles door gemeentelijke toezichthouders worden uitgevoerd, al dan niet samen met de politie, of nog steeds door de politie. Sekswerkers weten daardoor niet altijd wat hun rechten en plichten zijn en welke bevoegdheden politie en buitengewoon opsporingsambtenaren hebben. Tevens komt naar voren dat controles grote indruk maken op sekswerkers, vooral als de controleurs met veel personen de woning binnentreden en er ongepaste vragen worden gesteld.

Sinds mei 2023 hebben de SWAD, sekswerkers, politie, gemeenten en JenV in een aantal sessies de controleprocedure nauwgezet met elkaar hebben doorgenomen.

*Good practices* die naar voren kwamen tijdens de sessies, worden meegenomen in de handreiking voor het ontwikkelen van lokaal sekswerkbeleid die door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) wordt geactualiseerd en naar verwachting in 2025 gereed is. Een voorbeeld hiervan is dat de controles worden uitgevoerd door controleurs die specifiek zijn opgeleid voor dit werkveld. Dit kan problemen rond de controles verminderen. De problematiek rond controles wordt ook geadresseerd in een traject dat de VNG) is gestart om de samenwerking tussen politie en gemeente te verbeteren op het terrein van bestuurlijk toezicht en handhaving binnen de sekswerkbranche.

## **Gemeenten**

Zoals beschreven in de Aanpak geven sekswerkers aan dat lokaal beleid het soms moeilijk of onmogelijk maakt om hun werk te doen. Daarnaast ervaren sekswerkers stigma in gemeentelijk beleid of in contact met gemeenteambtenaren.

Door de VNG, het CCV, de SWAD, Soa Aids Nederland en JenV wordt gewerkt aan handvatten die gemeenten kunnen helpen bij het ontwikkelen of actualiseren van gemeentelijk sekswerkbeleid, ten behoeve van een veilige en passende werkomgeving. Hiervoor is onder andere een klankbordgroep opgericht, die bestaat uit een brede vertegenwoordiging van onder andere gemeenten, sekswerkers en exploitanten. De input vanuit de bijeenkomsten

wordt gebruikt om de model-Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de handreiking over sekswerkbeleid te verrijken. Beide producten zijn momenteel in ontwikkeling en zijn naar verwachting gereed in 2025.

Om gemeenten verder op weg te helpen bij het actualiseren of ontwikkelen van lokaal sekswerkbeleid heeft Soa Aids Nederland daarnaast in samenwerking met de VNG, het CCV, de SWAD en JenV in juni 2024 een webinar georganiseerd voor gemeenten en betrokken organisaties. De centrale boodschap vanuit de webinar was de aanmoediging om lokaal sekswerkbeleid in samenspraak met de (lokale) doelgroep van sekswerkers te ontwikkelen. Hierdoor kun je ongewenste (neven)effecten van bepaalde beleidskeuzes voorkomen. Er zal een vervolg worden gegeven aan dit webinar in 2025.

### **Communicatie en media**

Sekswerkers geven aan in verschillende situaties geconfronteerd te worden met vooroordelen die komen vanuit een beeld dat in media en door middel van (overheids)communicatie wordt geschetst. In de aanpak zijn drie oplossingsrichtingen geformuleerd voor deze problematiek.

#### *Rijksbreed stigma-vrij communiceren*

Door de Rijksoverheid dient eenduidiger, helderder en stigma-vrij gecommuniceerd te worden over onderwerpen die sekswerkers raken, met daarbij passend beeldmateriaal. In samenwerking tussen sekswerkers, de SWAD, SZW en JenV zijn drie initiatieven ontwikkeld om de rijksbrede communicatie te verbeteren.

Allereerst zijn door JenV inmiddels vier interdepartementale workshops georganiseerd om bewustwording te creëren over stigmatiserende communicatie en het negatieve effect ervan op de positie van sekswerkers. Deze workshop wordt door (ervarings)deskundigen gegeven. Uit de evaluatie van de workshop blijkt dat deze inderdaad bijdraagt aan de bewustwording over het stigma dat op het beroep en de beroepsgroep rust. Deze workshop zal jaarlijks worden herhaald voor nieuwe collega's op dit dossier voor de verschillende ministeries.

Daarnaast is een handreiking ontwikkeld voor stigmavrije overheidscommunicatie over sekswerk(beleid). Deze is actief verspreid onder betrokken rijksambtenaren en zal ook breder beschikbaar worden gesteld. Ten derde is in nauwe samenwerking tussen de SWAD, de directie Communicatie van JenV en met hulp van een seksclub beeldmateriaal ontwikkeld dat een representatief, stigmavrij beeld laat zien van het beroep. Dit beeldmateriaal is



beschikbaar gesteld in de mediatheek voor Rijksoverheid, zodat het rijksbreed gebruikt kan worden.

#### *Foto-expositie 'Reimagining Sex Work'*

Nadat de foto-expositie 'Reimagining Sex Work'<sup>13</sup> in april 2023 bij JenV te bezichtigen is geweest, is de expositie eind 2024 ook te zien geweest in de aankomsthal bij het ministerie van SZW. Door de foto-expositie ook bij de aankomsthal in SZW te tonen, heeft de expositie een groter bereik gekregen en droeg het bij aan het creëren van een genuanceerd beeld rondom sekswerkers en tegengaan van stigma op sekswerkers bij ambtenaren.

#### *Website*

In nauwe samenwerking tussen SZW en JenV wordt bezien op welke wijze informatie die voor sekswerkers relevant is, zoals ieders rechten, plichten en bevoegdheden tijdens een controle, kan worden geborgd op [sekswerkgoedgeregeld.nl](https://sekswerkgoedgeregeld.nl). Dit draagt bij aan de versterking van de informatiepositie van sekswerkers. Deze website wordt momenteel nog doorontwikkeld om aan te sluiten bij de rijkshuisstijl. De website zou in 2025 toegankelijk moeten zijn. De database op deze website, die het sekswerkbeleid van gemeenten in kaart brengt, wordt vanuit SZW jaarlijks bijgehouden.

Zoals al in de inleiding is aangegeven, zijn concrete en veelbelovende stappen gezet. Met onze partners blijven we werken om de sociale en juridische positie van sekswerkers te versterken.

De minister van Justitie en Veiligheid,  
D.M. van Weel

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Y.J. van Hijum

---

<sup>13</sup> Zie de Aanpak voor meer informatie over de expositie.