

VVR  
Postbus 778  
2300 AT Leiden  
info@vrouwenrecht.nl  
[www.vrouwenrecht.nl](http://www.vrouwenrecht.nl)

Aan de voorzitter en leden van de  
Commissie voor Veiligheid en Justitie  
van de Tweede Kamer

Datum : 7 april 2013

Onderwerp: Novelle wetsvoorstel regulering prostitutie (kamerstukken II 2013/14, 33885)

Geachte Kamerleden,

Op 10 april a.s. wordt van u een eerste reactie verwacht op het gewijzigd wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: de Novelle).

Deze Novelle is het vervolg op een motie van de Eerste Kamer van juli 2013 om het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) te splitsen. Alleen het uniforme vergunningsstelsel zou in stand moeten blijven en twee discutabele elementen (registratieplicht en vergewisplicht) zouden moeten worden geschrapt.

Deze Novelle is dienovereenkomstig opgesteld, zij het dat daarnaast een aantal verbeteringen en aanvullingen zijn toegevoegd.

De Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR) wil graag ingaan op de volgende aspecten van de Novelle.

1. Uniform vergunningenstelsel
2. Binnentreden in een woning
3. Verhoging leeftijd van 18 naar 21 jaar
4. Strafbaarstelling van jonge sekswerkers en klanten

Hieraan voorafgaand wil de VVR uw aandacht vragen voor twee belangrijke, meer algemene aspecten: doelstelling van wetgeving/beleid en beeldvorming.

### **Doelstelling wetgeving/beleid**

Even een terugblik.

#### *Wetgeving 2000: opheffen bordeelverbod*

De doelstelling van de opheffing van het bordeelverbod in 2000 was drieledig: regulering van de sector, tegengaan van misstanden en verbetering van de positie van prostituees. In de eerste twee doelen is geïnvesteerd, in de derde niet of nauwelijks. In feite is de positie van prostituees op een aantal onderdelen verslechterd in plaats van verbeterd. Zo is het steeds moeilijker geworden zelfstandig, zonder tussenkomst van een exploitant, te werken of een eigen bedrijfje met een aantal collega's te runnen en hebben maatregelen eerder de positie van exploitanten versterkt dan die van de prostituees

De drie genoemde doelen hangen echter nauw met elkaar samen. Zonder actief te investeren in de (rechts)positieverbetering van prostituees, blijven effectieve regulering en bestrijding van mensenhandel en andere misstanden een droom. Het een gaat niet zonder het ander. De exclusieve focus op regulering en controle zonder de bijbehorende positieverbetering heeft contraproductief gewerkt en heeft vooral tot gevolg (gehad) dat prostituees zich waar mogelijk aan het vergunde circuit onttrekken. Bovendien heeft dit beleid voor sekswerkers de afhankelijkheid van exploitanten bevorderd. Door het maximum vergunningenstelsel in combinatie met het door diverse gemeenten gehanteerde (formele of *de facto*) verbod op thuiswerken, hebben exploitanten een monopolypositie, terwijl zij tegelijkertijd de verantwoordelijkheid – en dus de macht – hebben gekregen om prostituees in vergaande mate te controleren tot en met privé zaken als het al dan niet hebben van een partner. Deze monopolypositie leidt bovendien tot extreem hoge huren (raamprostitutie) of afdrachten aan de exploitant (clubs en privéhuizen<sup>1</sup>). Deze combinatie van factoren heeft tot gevolg dat er sinds 2000 een omkering van zaken lijkt te hebben plaatsgevonden en we steeds meer toegroeien naar een beleid waarin zelfstandig en onafhankelijk illegaal is, en gecontroleerd, uitgebuit en afhankelijk van een exploitant legaal. Dat kan niet de bedoeling zijn (zie ook bijlage 1).

#### *Wet Regulering Prostitutie en de Novelle*

De doelstelling van de WRP en de Novelle in 2009 (en 2014) is vooral het tegengaan van mensenhandel en misstanden in de seksbranche.

Hoewel een aantal malen genoemd, ontbreekt ook in dit wetsvoorstel en de Novelle de expliciete en zo noodzakelijke doelstelling om de sociale en rechtspositie van sekswerkers te verbeteren. Ook de Rapporteur Mensenhandel pleit hier nadrukkelijk voor.

De stelling van de minister dat door het stellen van meer voorwaarden aan exploitanten de positie van sekswerkers automatisch wordt verbeterd, klopt helaas niet met de werkelijkheid. Natuurlijk, de exploitant moet zich aan meer regels houden, maar het versterkt ook de macht van exploitanten over prostituees. Die (machts)verhouding is al ongelijk zoals overigens treffend is verwoord in de MEMO Landelijk programma prostitutie van 26 november 2013, p.3.

In een ongelijke positie is het erg moeilijk je recht te halen, zeker nu het aantal legale/vergunde werkplekken de laatste jaren ook nog eens sterk is afgenomen.

Maar dat niet alleen. Het beleid/wetgeving dwingt vrouwen ook steeds meer om voor een exploitant te werken. Het ontmoedigt (of verbiedt soms zelfs) het zelfstandig werken dat al moeilijk genoeg is door problemen bij het verkrijgen van een hypotheek, het openen van een zakelijke bankrekening etc.

De Novelle doet hier nog een schep bovenop door:

- a. strafbaarstelling van sekswerkers onder 21 jaar en sekswerkers die werken voor een exploitant zonder vergunning
- b. strafbaarstelling van klanten.

Wij zijn het dan ook eens met de oproep van Nationaal Rapporteur Mensenhandel om de rechtspositie van sekswerkers te versterken en niet te verzwakken door jonge sekswerkers strafbaar te stellen. Wij gaan in het navolgende hierop nog nader in.

Wij vragen u om in de lijn hiervan de maatregelen die worden voorgesteld in de Novelle en bijbehorende stukken, steeds te beoordelen op de effecten die deze hebben voor de sociale en rechtspositie van sekswerkers. Leveren zij een bijdrage hieraan of niet, of schaden zij deze.

De VVR dringt er bij u op aan:

1. *de hoogste prioriteit aan verbetering van de sociale en rechtspositie van prostituees te geven*

---

<sup>1</sup> Standaard in clubs is 50% van de verdiensten, in sommige gevallen loopt dit zelfs op tot 70% (de belastingafdracht die hier bovenop komt niet meegerekend).

*2. iedere (voorgestelde) maatregel te toetsen aan de effecten die deze heeft op de positie van sekswerkers: zijn deze neutraal, verbeteren of verslechteren de maatregelen de positie van sekswerkers.*

### **Negatieve beeldvorming**

De directe koppeling die steeds wordt gelegd tussen prostitutie en mensenhandel leidt tot versterking van de negatieve beeldvorming van prostitutie én van de sekswerkers. Naast het morele oordeel over prostitutie dat hieruit klinkt, bevestigt en versterkt deze expliciete en impliciete koppeling de stigmatisering van de sekswerkers. Sterker nog, dit negatieve beeld tast de noodzaak tot positieverbetering zelfs fundamenteel aan. Iets negatiefs behoeft immers geen echte verbetering.

Zoals bekend vindt arbeidsuitbuiting in meer sectoren plaats dan alleen in de seksbranche. Misstanden zijn er voorbeeld ook in de land- en tuinbouw, de horeca en de schoonmaakbranche.<sup>2</sup>

Het aandeel uitbuiting in andere sectoren dan de seksbranche is overigens toegenomen van 6% in 2007 naar 20% in 2011.

Mensenhandel en misstanden moeten met effectieve maatregelen en voldoende toezicht en handhaving worden tegengegaan. Toch zou niemand het logisch vinden om de horeca of het werken in kassen te verbieden en werkers te straffen omdat daar mensenhandel plaatsvindt. Een verbod en nog meer strafbaarstelling – zoals in de Novelle opgenomen – zijn dan ook geen effectieve maatregelen in de strijd tegen mensenhandel in de prostitutiesector. Hier zijn pragmatische en geen moralistische oplossingen voor nodig. Als strafbaarstellingen wordt ingevoerd, dan voor alle sectoren.

De VVR dringt er bij u op aan:

*- negatieve beeldvorming tegen te gaan door mensenhandel en prostitutie uit elkaar te halen  
en zeker niet versterken door strafmaatregelen tegen sekswerkers en klanten in te voeren.*

### **1. Uniform vergunningenstelsel**

#### *Uniformiteit een illusie*

Tegenover uniformering van het vergunningsstelsel stond en staat de VVR niet negatief. Het welbekende “waterbed-effect” kan hiermee worden voorkomen.

Wel heeft de VVR er steeds op gewezen dat de mogelijkheid van de zogenoemde 0-optie en de mogelijkheid voor gemeenten om aanvullende maatregelen te treffen en eisen te stellen, deze uniformering weer te niet doet.

Hoewel veel stukken zijn toegevoegd, is op dit moment de regelgeving nog niet in alle opzichten duidelijk. Zo zijn enkele in het WV en Novelle opgenomen AMvB's nog niet bekend en is de bijgevoegde Model-APV nog in wording. Daarom zullen we op een later moment hierop nog reageren. Daarbij zullen de effecten op de sociale en rechtspositie van de sekswerker bepalend zijn voor ons standpunt, zoals hiervoor onder ‘Doelstelling’ is beschreven.

#### *Thuiswerk*

Verder maken wij uit de Novelle op dat thuiswerk van sekswerkers niet landelijk vergunning plichtig wordt gesteld en dus in principe legaal kan plaatsvinden in de niet-vergunde sector, tenzij gemeenten toch weer eigen regels gaan stellen. Ook dit tast de uniformiteitsdoelstelling weer aan.

Hierbij willen wij nog benadrukken dat individuele sekswerkers die zelfstandig thuis of vanuit huis werken, niet gemakkelijk een vergunning zullen vragen (zij moeten dan hun adres, naam etc. opgeven en deze worden openbaar bekend gemaakt) met een

---

<sup>2</sup> Zie hierover ook de 9<sup>e</sup> rapportage van de Rapporteur Mensenhandel (2013).

grotere kans dat zij hun werk illegaal voortzetten.<sup>3</sup> In het oorspronkelijk voorstel Wpr was de bepaling voor individuele thuiswerkende prostituees veel genuanceerder. Zelfs werd in eerdere versies een vergunningplicht voor individuele prostituees als strijdig met de doelen van het wetsvoorstel gekwalificeerd. Na de amendering door uw Kamer destijds zullen zelfstandig thuiswerkende prostituees door dit amendement moeten kiezen tussen het openbaar maken van hun naam en adres met alle gevolgen van dien voor hun veiligheid, hun familie en hun eventuele kinderen, zelfstandig maar illegaal en strafbaar door blijven werken, óf hun zelfstandigheid opgeven en voor een vergunde exploitant gaan werken. Dit laatste vergroot de toch al sterke (monopolie)positie van bestaande exploitanten en is onwenselijk vanuit de bestaande extreem ongelijke machtsverhoudingen binnen de prostitutie.

Wij wijzen er in dit kader nog maar eens op: bewegingen om legale prostitutie moeilijker te maken of te verbieden, zorgen ervoor dat vrouwen (en mannen) in het illegale circuit terechtkomen. En verder: illegaal staat dus niet gelijk aan gedwongen prostitutie en misstanden!

#### *Registratie door gemeenten*

Tenslotte merken wij op dat registratie van sekswerkers toch weer in beeld is. Gemeenten gaan hier zeer verschillend mee om. De VVR blijft van mening dat ook gemeentelijke registratie van sekswerkers aan de strenge eisen van artikel 16 jo. artikel 23 van de Wet bescherming persoonsgegevens moet voldoen. Zowel aan de noodzakelijkheidstoets als de proportionaliteitstoets, en ook moet de registratie voldoen aan de waarborgsfeer van beveiliging.

Het doel van de registratie - zoals in het Nationaal Actieplan Prostitutie is beschreven - is het creëren van een effectief contactmoment om zicht te krijgen op de sector, informatie te geven aan de sekswerker én om mensenhandel te signaleren. Dit laatste leidt tot het verstrekken van informatie aan de politie zonder dat de sekswerker hiervan op de hoogte is en met aanzienlijke risico's voor met name prostituees in wier land van herkomst prostitutie strafbaar is.<sup>4</sup> Het is zeer de vraag of deze constructie juridisch houdbaar is. De VVR zal dan ook niet nalaten een procedure te beginnen zodra een registratie officieel is ingevoerd (in Utrecht is door de sluiting van de ramen sinds juli 2013 geen registratie meer uitgevoerd).

## **2. Verhoging leeftijd van 18 naar 21 jaar en strafbaarstelling sekswerkers**

Over de verhoging van de leeftijd van 18-21 jaar heeft de VVR al eerder opgemerkt dat het gewenste effect dat jonge vrouwen en mannen buiten de prostitutie blijven, zeer twijfelachtig is. De kans is groot dat hierdoor een verschuiving naar het illegale circuit zal ontstaan. Voor vrouwen die hieruit willen komen zal het moeilijker worden om hulp te krijgen. Voor hulpverleners en gezondheidszorg zal deze groep niet meer bereikbaar zijn. Voor jonge vrouwen (en mannen) die slachtoffer zijn (of worden) van mensenhandel of andere vormen van geweld wordt de aangifte drempel verhoogd. Pooiers en mensenhandelaren krijgen er een extra dwangmiddel bij. De positie van jonge vrouwen zal hierdoor niet beter worden.

Bovendien is het de vraag of hier geen sprake is van leeftijdsdiscriminatie. Voldoet deze grens wel aan de noodzakelijkheidstoets en staat het middel wel in verhouding tot het doel? Wordt mensenhandel hierdoor wel bestreden?

#### *Strafbaarstelling*

De strafbaarstelling van sekswerkers jonger dan 21 jaar (artikel 30) zal de positie van jonge sekswerkers alleen nog maar verslechteren. Juist zij hebben hulp nodig en geen straf, zoals wij hierboven reeds hebben betoogd. Mensenhandel aanpakken via het

---

<sup>3</sup> De Quickscan Privacy Impact Assessment biedt een aardig overzicht van de risico's die prostituees lopen wanneer bekend wordt dat zij werkzaam zijn of waren als prostituee, PIA Wet regulering prostitutie, p. 25-26.

<sup>4</sup> Zo beoordelen prostituees i.v.m. hun privacy de registratieplicht in Utrecht negatief en denken zij niet dat deze helpt tegen mensenhandel. Rapport Evaluatie breed maatregelen pakket barrièrevorming mensenhandel, Gemeente Utrecht, december 2012, p. 7 en 62-63.

straffen van degenen die beschermd en geholpen moeten worden, levert bovendien interne tegenstrijdigheid in de wet op en is ons inziens een principieel verkeerde keuze.

Verder is het volstrekt onduidelijk of deze maatregel, zoals eerder gezegd, ook het gewenste effect zal hebben (te weten: het voorkomen dat mensen te jong en te kwetsbaar in de seksbranche gaan werken). Hoe wordt dit geëvalueerd? Ook het doel van de strafbaarstelling om de eigen verantwoordelijkheid van sekswerkers tot uiting te laten komen, is een moeilijk te meten en dubieus appel.

Daar komt nog bij dat bij niet vergunde bedrijven de exploitant al strafbaar is (bestuursrechtelijk). Waarom zou nu ook nog de jonge sekswerker hieraan toegevoegd moeten worden?

Zoals gezegd: jonge sekswerkers - die men zegt te willen beschermen - zelf strafbaar te stellen is een omkering van alle waarden. Op dit aspect is de VVR het eens met de Rapporteur Mensenhandel dat artikel 30 moet vervallen.

*De VVR dringt er bij u op aan:*

*- de bepalingen die strafbaarstelling van sekswerkers mogelijk maken, te laten vervallen.*

### **3. Binnentreden zonder toestemming**

In het kader van opsporing kan zonder toestemming van de bewoner worden binnengedrongen in een woning indien sprake is van of redelijkerwijs vermoed kan worden dat sprake is van bedrijfsmatige prostitutie door sekswerkers jonger dan 21 jaar. Dit betreft een situatie waarin een exploitant er voor heeft gekozen om zijn bedrijf uit te oefenen in een woning.

Wij begrijpen hieruit dat zelfstandig thuiswerk – terecht - niet valt onder dit artikel.

Maar ook hier blijft de fundamentele vraag of aan het noodzakelijkheids- en proportionaliteits-vereiste is voldaan. Het gaat hier immers om een zwaar middel waarmee inbreuk wordt gemaakt op het grondrecht dat geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer mag worden gemaakt (artikel 8 van het EVRM). Alleen in aantoonbaar zeer dringende situaties is dit toegestaan.

De juridische houdbaarheid van deze bevoegdheid is dan ook zeer te twijfelachtig. Hoe zwaar moet het redelijk vermoeden zijn dat sprake is van te jonge sekswerkers?

De Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State hebben hierover terecht ook kritische vragen gesteld. Deze blijven overeind, ook nu de bevoegdheid meer is afgebakend in artikel 28.

*De VVR dringt er bij u op aan de minister dringend te bevragen op de juridische houdbaarheid van het zonder toestemming van de bewoner binnentreden van een woning overeenkomstig artikel 28.*

### **4. Strafbaarstelling van klanten**

In de Novelle wordt de klant van een sekswerker onder de 21 jaar zonder meer strafbaar gesteld.

Achtergrond van deze maatregel is de wens van de regering om de klant verantwoordelijk te

te stellen voor zijn daden. De regering acht dat voldoende rechtvaardiging om de wettelijke norm te effectueren door klanten strafbaar te stellen.

*Sekswerker de dupe*

Weliswaar is het anders dan bij de vergewisplicht in het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar in wezen komt het op hetzelfde neer: door middel van de klant dwingt de overheid de sekswerker tot identificatie. Terwijl de minister altijd het standpunt heeft gehad dat de anonimiteit van de prostituee beschermd moet worden.

Als de sekswerker een identificatiebewijs – om begrijpelijke privacy en veiligheidsredenen - niet wenst te overleggen dan zal de klant verdwijnen. Hij loopt anders het risico

strafbaar te zijn. Klanten die niet verdwijnen, krijgen er daarentegen een chantagemiddel bij.

Klanten worden op deze manier bewust ingezet als ware zij “rechercheurs van de overheid” en daarvan is de sekswerker de dupe. Zeker als de sekswerker er jong uit ziet voor haar/zijn leeftijd is legale prostitutie uitgesloten en is de enige uitweg: illegaliteit. Door deze maatregel wordt de positie van de sekswerker dan ook (indirect) zwaar aangetast.

De regering laat het vinden van een oplossing over aan de sekswerker en de klant, nu de peespas en registratieplicht is afgeschoten. Daar klinkt iets door van “eigen schuld, dikke bult”.

#### *Balans tussen doel en middel? Bewijsbaarheid?*

Naast de oneigenlijke dwang van sekswerkers om hun identiteit te openbaren en de aantasting van de positie van sekswerkers, is het de vraag of het doel van de strafbaarstelling: controle waar de overheid te kort schiet, wel opweegt tegen de nadelen voor een legale sekswerker. Nu door verlaging van de oorspronkelijk strafmaat voorlopige hechtenis en aanhouding buiten heterdaad niet meer aan de orde kan zijn, is alleen bij heterdaad – dus een inval - dit (grove) middel te hanteren. Hoe vaak is dat aan de orde? En hoe noodzakelijk is het daarbij dat de klant wordt gestraft? Alleen om de klant verantwoordelijkheid bij te brengen?

Hier komt nog bij dat het voor de strafbaarstelling duidelijk moet zijn dat sprake is geweest van betaalde seks. Wie zou dat moeten bewijzen? Vrijwillige seks zonder betaling is immers toegestaan. De verhouding tussen doel en middel is hierdoor helemaal uit balans en er is een bewijsbaarheidsprobleem.

#### *Legaliteit?*

Verder twijfelen wij aan de legaliteit van dit middel omdat het problematisch is om gedrag strafbaar te stellen op grond van het enkele feit dat de sekswerker nog geen 21 jaar is, zonder dat hij/zij een reële mogelijkheid heeft tot verifiëring van leeftijd. Voor betrokkene valt immers feitelijk niet te controleren of hij/zij al dan niet een strafbaar feit begaat.

Daar komt nog bij dat de strafbaarstelling ruim is geformuleerd en dus ook van toepassing is op sekswerkers onder de 18 jaar. Hoe verhoudt zich deze strafbaarstelling tot de huidige strafbaarstelling van klanten die gebruik maken van diensten van sekswerkers die jonger dan 18 jaar zijn?

#### *Negatieve beeldvorming*

Verder versterkt deze strafbaarstelling – zoals hiervoor vermeld - ook nog eens de negatieve beeldvorming van de seksbranche en de sekswerker en wordt de positie van sekswerkers negatief beïnvloed.

#### *Noodzakelijke signalen*

Er is ook een andere kant. Niemand zal ontkennen dat het verkrijgen van signalen van klanten bij misstanden in de prostitutiebranche zeer belangrijk is. Veel klanten voelen zich ook verantwoordelijk! Niet voor niets meldt de minister trots dat de succesvolle campagne «Schijn bedriegt» van Meld Misdaad Anoniem, gericht op klanten van prostituees, goed loopt en wordt voortgezet. En ook dat de meldingen over gedwongen prostitutie gestegen zijn met 76% sinds de start van deze campagne in juni 2012. De toenemende bereidheid tot het afgeven van signalen moet toch niet worden gefrustreerd door een strafbaarstelling van klanten?

*De VVR geeft u dringend in overweging de strafbaarheid van klanten te schrappen en in ieder geval de Minister te bevragen op de juridische houdbaarheid van de strafbaarstelling van klanten volgens artikel 29, op het nut en de noodzaak en de legaliteit hiervan.*

#### **Conclusies**

De VVR adviseert u dringend

- verbetering van de (rechts)positie van prostituees de hoogste prioriteit te geven en de effecten van iedere (voorgestelde) maatregelen te toetsen aan de vraag of deze leidt tot verbetering van de (rechts)positie van sekswerkers, of deze neutraal is of de (rechts) positie van sekswerkers verslechtert/negatief beïnvloedt.
- negatieve beeldvorming tegen te gaan door mensenhandel en prostitutie uit elkaar te halen
- de bepaling die strafbaarstelling van sekswerkers onder 21 jaar mogelijk maakt, te laten vervallen.
- de minister dringend te bevragen op de juridische houdbaarheid van het zonder toestemming van de bewoner binnentreden van een woning overeenkomstig artikel 28.
- de strafbaarheid van klanten (artikel 28) te schrappen en in ieder geval de Minister te bevragen op de juridische houdbaarheid van de strafbaarheidsstelling van klanten volgens artikel 29, op het nut en de noodzaak en de legaliteit hiervan.

Tot nadere informatie of voor beantwoording van vragen zijn ondergetekenden gaarne bereid.

Met vriendelijke groet,

Mr. M.M. van der Burg,  
Voorzitter VVR

Mr. M. Wijers  
Bestuurslid VVR

## Nederlands prostitutiebeleid is mislukt

Hendrik Wagenaar, Sietske Altink, Helga Amesberger – 29/09/13, 20:30



© anp.

**De opheffing van het bordeelverbod heeft niet tot de verwachte resultaten geleid. Dat kan ook niet zolang de overheid de maatschappelijke werkelijkheid negeert en de sekswerkers geen stem geeft in het beleid. Het huidige emotionele debat over prostitutie helpt niet om die situatie te veranderen.**

Hoe ga je om prostitutie? Met die vraag worstelt elke overheid, waar ook ter wereld. Het resultaat van die worsteling is in de westerse wereld globaal vertaald in vier beleidsregimes, die respectievelijk: sekswerkers en klanten criminaliseren (VS, Ierland en Italië), klanten criminaliseren (Zweden, Noorwegen, Finland), seksbedrijven geheel of gedeeltelijk legaliseren (Nederland, Oostenrijk en Duitsland), of specifieke op prostitutie gerichte wetgeving afschaffen (Nieuw Zeeland, Australië). Meestal is de wetgeving van een land een mengvorm van deze ideaaltypen.

Opheffing van bordeelverbod moest misdaad en overlast bestrijden

In de vier grote steden van Nederland zijn per dag ongeveer 2200 sekswerkers actief. Dat cijfer is gebaseerd op de telling van het aantal sekswerkers dat op een bepaalde datum op een bepaalde locatie werkzaam is. Gezien de enorme mobiliteit onder sekswerkers, zowel geografisch (tussen type bedrijven, steden en landen) als beroepsmatig (tussen sectoren) en vanwege de werktijden (perioden van werken afgewisseld met niet werken), is een uitspraak over de landelijke cijfers een uiterst hachelijke zaak, waaraan wij ons niet wagen. Wel durven we te beweren dat een landelijk dagcijfer van 20 duizend sekswerkers, zoals in de internationale literatuur vaak wordt genoemd, overtrokken is.

De meeste sekswerkers werken in een bordeel, in een club en in toenemende mate via internet. Seksbedrijven zijn in Nederland toegestaan sinds het verbod op bordelen en het souteneurschap is opgeheven. Met die maatregel wilde de wetgever indertijd een scheiding aanbrengen tussen vrijwillige en onvrijwillige prostitutie; sekswerkers beschermen en de met prostitutie verbonden misdaad en overlast bestrijden. Het gemeentelijke vergunningstelsel, in eerste instantie vooral gericht op het handhaven van de openbare orde, is van lieverlee het belangrijkste beleidsinstrument geworden om de indertijd gestelde doelen te bereiken.

### **Waarom het prostitutiebeleid niet werkte**

Dertien jaar later concluderen wij dat de ambities van het in 2000 ingezette beleid niet gerealiseerd zijn. Dat heeft alles te maken met twee fundamentele tekortkomingen in de uitvoering van het beleid. In de eerste plaats stelden vrijwel alle gemeenten, bang voor een onbeheersbare expansie van de prostitutie, een maximum in voor het aantal seksbedrijven. Hiermee creëerden ze een de facto oligopolie van bestaande bedrijven.

De tweede tekortkoming was de weigering van de overheid om zich te bemoeien met de rechtspositie van de prostituee. De overheid stelde zich namelijk op het standpunt dat de arbeidspositie van sekswerkers - overwegend vrouwen van 18 jaar en ouder die in een van de 'erkende' maar niet noodzakelijk met een vergunning werkende prostitutiebedrijven actief waren - onder het privaatrecht valt en dus door betrokken partijen zelf geregeld dient te worden. Hoewel dit de jure juist is, gaat dit standpunt voorbij aan de maatschappelijke werkelijkheid waarin sekswerkers een zeer zwakke positie innemen en geen beroep kunnen doen op collectieve belangenbehartiging. Het gevolg is dat hun arbeidspositie niet goed geregeld is.

### **Met sekswerkers uit het oosten komt ook de twijfel**

Behalve deze twee tekortkomingen in de uitvoering van het beleid droeg ook de uitbreiding van de EU in 2004 er indirect toe bij dat de beleidsdoelen niet werden bereikt. Uit de kersverse EU-lidstaten Polen, de Baltische staten, Hongarije, Tsjechië en Slovenië, kwamen behalve bouwvakkers, tomatenplukkers, vrachtwagenchauffeurs ook sekswerkers. Deze vrouwen vonden vooral werk in de binnensteden van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag, maar ook in bijvoorbeeld clubs op het platteland in Zuid-Limburg en Noordoost Groningen. Daardoor veranderde niet alleen de samenstelling van de sekswerkerspopulatie in de centra van de grote steden en elders, maar werden ook brute en sadistische vormen van vrouwenexploitatie geïntroduceerd. Hoe ver meedogenloze souteneurs kunnen gaan, toonden politie en justitie in het zogenaamde Sneeponderzoek (2007) aan.

Dat onderzoek gaf een inkijk in de uiterst gewelddadige wijze waarop sekswerkers soms worden 'geëxploiteerd' en bracht daardoor een ommekeer teweeg in het Nederlandse denken over prostitutie. Sindsdien wordt in politieke kringen vaker de vraag gesteld of het Nederlandse prostitutiebeleid niet op de verkeerde weg is en of het beleid anders en vooral repressiever zou moeten.

Nu valt een debat over beleid altijd te waarderen, het kan de wetgever attenderen op de eventuele scherpe kantjes van het ingezette beleid of hem wijzen op de eventuele ongewenste neveneffecten. Punt is evenwel dat het huidige debat over het prostitutiebeleid eerder contraproductief werkt. Dit wegens de emotionele toonzetting: niet de ratio en de empirisch vastgestelde feiten maar de morele verontwaardiging is leidend. Ook is er sprake van een onzorgvuldige omgang met cijfers, stevige generalisaties en vage begripsvorming.

Een goed beleid gaat de morele verontwaardiging voorbij

Om een effectief prostitutiebeleid op poten zetten, doet de Nederlandse politiek er goed aan om voorbij de morele verontwaardiging te gaan en de sekswerker niet bij voorbaat te beschouwen als een slachtoffer. Slechts 10 procent van de 130 door ons geïnterviewde sekswerkers zei dat ze ooit door iemand gedwongen waren tot prostitutie en/of tot onaanvaardbare werkomstandigheden. Bovendien wisten de meesten van hen zich na verloop van tijd aan die dwang te onttrekken. Dat laatste duidt op een opmerkelijke mate van zelfbeschikking, wat het beeld van de sekswerker als slachtoffer op zijn minst relativeert.

Ons lijkt het, mede op basis van dit onderzoek, dat sekswerkers beter kunnen worden

beschouwd als een partij in een contractuele relatie tussen werknemer en werkgever. Het grote voordeel hiervan is dat bestuurders en handhavers zich bij misstanden niet langer bezig hoeven te houden met ongrijpbare en moeilijk bewijsbare processen, maar met relatief eenvoudig vast te stellen arbeidsomstandigheden en -relaties. Voor dat laatste is bovendien geen speciale wetgeving nodig; de bestaande wet - en regelgeving en handhaving bieden ruimschoots mogelijkheden tot toezicht en inspectie op seksbedrijven.

*Hendrik Wagenaar is hoogleraar aan de University of Sheffield (UK). Hij leidde een groot internationaal vergelijkend onderzoek naar prostitutiebeleid in Nederland, Oostenrijk en Zweden. Sietske Altink is onderzoeker auteur van diverse artikelen over prostitutiebeleid en mensenhandel. Helga Amesberger is etnoloog, socioloog en politicoloog en verbonden aan het Weense Institut für Konfliktforschung.*