

# **Complexiteit en uitdagingen van prostitutiebeleid**

Internationaal  
vergelijkend  
onderzoek naar  
prostitutiebeleid  
in Nederland en  
Oostenrijk

Hendrik Wagenaar  
Sietske Altink  
Helga Amesberger



## Inhoudsopgave

P.5	<b>1. Inleiding</b>	P.37	<b>6. Mensenhandel, uitbuiting en arbeidsmigratie</b>
P.9	<b>2. Onderzoeksvragen en onderzoeksontwerp</b>	P.43	<b>7. Aanbevelingen</b>
P.9	2.1 Inleiding		
P.10	2.2 Onderzoeksvragen		
P.10	2.3 Onderzoeksontwerp		
P.15	<b>3. Hoe groot is het aantal sekswerkers in de vier grote steden?</b>		
P.15	3.1 Aantallen sekswerkers		
P.17	3.2 Mobiliteit		
P.21	<b>4. Overige indicatoren van de prostitutiesector in Nederland en Oostenrijk</b>		
P.21	4.1 Aantallen bedrijven		
P.22	4.2 Inkomen		
P.22	4.3 Werktijden		
P.22	4.4 De beslissing om de prostitutie in te gaan		
P.23	4.5 Arbeidsomstandigheden in de prostitutiesector		
P.24	4.6 Conclusie		
P.27	<b>5. Beleid</b>		
P.27	5.1 Inleiding		
P.28	5.2 Nationaal Beleid		
P.29	5.3 De invloed van de media op het beeld van prostitutie		
P.30	5.4 Gemeentelijk beleid		
P.32	5.5 Conclusie		



## 1. Inleiding

5

In deze korte publicatie doen de onderzoekers verslag van de resultaten van een vergelijkend onderzoek naar prostitutiebeleid in Nederland en Oostenrijk. In de loop van het onderzoek is ook, hoewel minder diepgaand, materiaal verzameld over het beleid in Zweden en Nieuw Zeeland. Het onderzoek is gefinancierd door Platform31, de steden Den Haag, Rotterdam en Utrecht, en de Universiteiten van Leiden en Sheffield. Na de start van het onderzoek heeft de stad Wenen eveneens besloten financieel bij te dragen aan het onderzoek. Het onderzoek is 1 januari 2010 van start gegaan en had een looptijd van drie jaar. In het Engelstalige eindrapport<sup>1</sup> is uitgebreid verslag gedaan van de resultaten van het onderzoek. In deze Nederlandstalige samenvatting is voor de leesbaarheid afgezien van bronvermelding. Het Engelstalige rapport bevat een uitgebreid overzicht van alle gebruikte bronnen.

Dit onderzoek betreft het *beleid* aangaande prostitutie in genoemde landen. Iedere overheid ziet zich gesteld voor de opgave een houding te bepalen tegenover het maatschappelijk verschijnsel prostitutie. Negeren is een mogelijke houding,

maar dat resulteert doorgaans in een beleidsvacuüm waarin criminele elementen een kans krijgen en de rechten en veiligheid van sekswerkers in het geding komen. Veel overheden kiezen derhalve voor een vorm van regulering. In de literatuur worden ten aanzien van prostitutie vier beleidsregimes onderscheiden: 1) de criminalisering van sekswerkers en klanten (Verenigde Staten, Ierland, Italië), 2) de criminalisering van klanten (Zweden, Noorwegen, Finland), 3) regulering van de sector met gehele of gedeeltelijke legalisering van seksbedrijven (Nederland, Oostenrijk, Duitsland), en 4) decriminalisering; volledige legalisering van de sector met afschaffing van specifieke op prostitutie gerichte wetgeving (Nieuw Zeeland, New South Wales, Australië). In de praktijk is nationale wetgeving meestal een mengvorm van deze ideaaltypen. In Zweden was de organisatie van prostitutie bijvoorbeeld al *de facto* verboden voordat klantcriminalisering werd ingevoerd. In Nederland bevatte de legalisering van het prostitutiebedrijf (ook wel afschaffing van het bordeelverbod genoemd) zoals dat in 2000 is ingevoerd allerlei decriminaliseringselementen. Het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche hield tot voor kort (28 mei 2013) ook een element van klantcriminalisering in.

6

Ofschoon er al decennia lang veel onderzoek is gedaan naar prostitutie als een maatschappelijk en psychologisch verschijnsel, bestond – en bestaat – er ten tijde van het onderzoek weinig onderzoek naar de manier waarop overheden prostitutie reguleren. Met name naar twee cruciale aspecten van prostitutiebeleid, lokaal beleid en beleidsuitvoering, bestaat nauwelijks systematisch wetenschappelijk onderzoek; dit terwijl prostitutiebeleid bij uitstek op lokaal niveau wordt vormgegeven (al dan niet binnen landelijke kaders) en de resultaten van het beleid in hoge mate bepaald worden door de uitvoering ervan.<sup>2</sup> Wij komen hier nog op terug. Hierdoor ontstaat er een situatie waarin er weliswaar heftig gedebatteerd wordt over de juiste manier waarop de overheid zich dient op te stellen jegens het verschijnsel prostitutie, vaak in schrille morele termen (zie hoofdstuk 2), zonder dat er systematische, nauwkeurige informatie beschikbaar is over het ontwerp en de effecten van prostitutiebeleid. Dit onderzoek probeert in deze lacune te voorzien.

- 
- 1 Hendrik Wagenaar, Sietske Altink en Helga Amersberger. (2013). Final report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands. Den Haag: Platform31.
  - 2 De uitzonderingen op deze observatie zijn de grote nationale evaluatiestudies zoals deze onder andere verricht zijn in Nederland en Nieuw-Zeeland.





# 2. Onderzoeks- vragen en onderzoeks- ontwerp

## 2.1 Inleiding

Om de resultaten van dit onderzoek op hun juiste waarde te schatten is het belangrijk om enige aandacht te besteden aan het onderzoeksonderwerp, de manier waarop het onderzoek is vormgegeven. Onderzoek naar prostitutie en prostitutiebeleid ziet zich gesteld voor twee specifieke uitdagingen.

Ten eerste is prostitutiebeleid een beladen onderwerp. Daarin is het niet uniek als aandachtspunt van beleid, maar prostitutiebeleid is, wat in de bestuurskundige literatuur 'moreel beleid' wordt genoemd. Diezelfde bestuurskundige literatuur biedt helaas weinig houvast als het aankomt op duidelijke definities.<sup>2</sup> Meestal wordt er verwezen naar een lijstje voorbeelden van onderwerpen met sterk morele dimensies: abortus, euthanasie, drugs, genetische manipulatie, en prostitutie; vaak onderwerpen die met het menselijk lichaam en met begin en einde van het leven te maken

hebben. Belangrijker is de uitdaging die moreel beleid stelt aan politici en ambtenaren.

Bij moreel beleid is er geen 'middle ground', een neutraal terrein waarop strijdende partijen duurzame overeenstemming kunnen bereiken. In plaats daarvan heeft moreel beleid vaak een uitgesproken ideologisch karakter. Daarbij komt dat moreel beleid van iedereen is. Er zijn geen algemeen erkende deskundigen; iedereen heeft er een mening over. Feiten spelen helaas vaak een secundaire rol in moreel beleid. Moreel beleid is 'feitenresistent' en regelmatig is er sprake van cijferinflatie: het presenteren, nogal eens vanuit een sterke betrokkenheid bij een maatschappelijk vraagstuk, van doorgaans slecht onderbouwde cijfers die het probleem groter doen lijken dan het is (zie ook 5.3). De media gooien vaak olie op het vuur met sensationele berichtgeving. Voor- en tegenstanders hebben weinig geduld met de technische details van beleid en beleidsuitvoering. Symboliek is belangrijker

dan de realiteit van beleidsontwerp en -uitvoering. Het debat is een 'dialoog der doven'. Ieder beleid is gebaat bij de beschikbaarheid van betrouwbare feiten en gedegen kennis. Maar indien beleid betwist is, en tevens inzet van heftige morele debatten, is zo'n degelijke kennisbasis belangrijker dan ooit. Wij hopen dat dit onderzoek een bijdrage levert aan kennis over het ontwerp en de uitvoering van prostitutiebeleid.

Ten tweede, is het een groot probleem voor een effectieve beleidsvoering dat er over prostitutie en prostitutiebeleid weinig nauwkeurige en betrouwbare gegevens bestaan. Daarvoor bestaan goede redenen: prostitutie is een moeilijk toegankelijke maatschappelijke sector. Wegens het stigma dat prostitutie aankleeft is het lastig om op grote schaal en op systematische wijze gegevens over sekswerkers of klanten te verzamelen. Veel sekswerkers wantrouwen de overheid, evenals onderzoekers die met de overheid worden geassocieerd. En, zoals later zal blijken, door de extreme mobiliteit onder een groot deel van de sekswerkers is het vrijwel onmogelijk om betrouwbare gegevens te verzamelen. Daarnaast zijn bordeelhouders een gemakkelijk toegankelijke groep voor onderzoekers maar blijken hun uitlatingen in de praktijk niet altijd betrouwbaar.

In het ontwerp van dit onderzoek hebben we geprobeerd zoveel mogelijk rekening te houden met deze uitdagingen.

## 2.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richtte zich op de volgende vragen<sup>2</sup>:

- 1 Welke beleidsinstrumenten worden er in Nederland en Oostenrijk ingezet bij de

vormgeving en uitvoering van prostitutiebeleid? Welke rationale ligt aan deze inzet ten grondslag? Worden de gekozen instrumenten op een effectieve en efficiënte manier ingezet? Aan welke voorwaarden (organisatorisch, financieel, personeel, eventuele andere zaken) moet een effectieve en efficiënte inzet van beleidsinstrumenten in het prostitutiebeleid voldoen?

- 2 Wat zijn de effecten van de ingezette instrumenten? Effecten worden in de eerste plaats gedefinieerd in termen van de doelstellingen van het beleid. Maar we denken ook aan effecten op de openbare orde, het voorkomen van mensenhandel, de rechten en arbeidsomstandigheden van sekswerkers en verplaatsingseffecten.
- 3 In het onderzoek onderscheiden we vier soorten effecten: bedoelde effecten, onbedoelde effecten, exogene effecten (als gevolg van onvoorziene externe ontwikkelingen) en geen effect. De laatste drie zijn belangrijk omdat deze de grenzen van overheidsregulering van prostitutie aangeven. Wat zijn de onbedoelde effecten van het beleid, zoals verplaatsingseffecten, een onbedoelde verslechtering van de positie van de sekswerker, een toename van prostitutie, of een toename van mensenhandel en uitbuiting?

## 2.3 Onderzoeksontwerp

Het ontwerp van het onderzoek is eveneens in overleg met de partners tot stand gekomen. Bij een internationaal vergelijkend onderzoek is er de keuze tussen een vergelijking met landen die een gelijksoortig of juist een radicaal ander beleid voeren. Beide hebben voor- en nadelen. Uiteindelijk ging de voorkeur van

de steden uit naar een vergelijking met een land met een gelijksoortig beleid, omdat men meende dat we meer konden leren van een land dat zich voor gelijksoortige beleidsopgaven gesteld ziet en daar zijn eigen oplossingen voor kiest. De keuze viel op Oostenrijk omdat (het uitbaten van) prostitutie in dit land net als Nederland al lang gelegaliseerd is (sinds 1975), het land overeenkomstige beleidsinstrumenten inzet – zoals soa-bestrijding – en, een voor de Nederlandse beleidsvorming interessant gegeven, sekswerkers registreert. De financiële bijdrage van de stad Wenen stelde de onderzoekers in staat om zich, met behulp van de inzet van twee Zweedse onderzoekers<sup>3</sup>, een beeld te vormen van de uitkomsten van het Zweedse beleid zoals deze in de Zweedstalige onderzoeksliteratuur zijn beschreven. Hierdoor combineert het onderzoek elementen van een vergelijking met een gelijksoortig en een sterk verschillend beleidsaanpak.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek bestond uit het verzamelen van onderzoeksgegevens over het prostitutiebedrijf.

We hebben in paragraaf 2.1 reeds aangegeven welke hindernissen de onderzoeker hierbij kan verwachten. Daarnaast is prostitutie bij uitstek een beroep waarin veel migranten werken, waardoor er taalproblemen kunnen ontstaan.

Gegevensverzameling heeft om deze redenen plaatsgevonden volgens de volgende principes:

- Tel waar mogelijk zoveel mogelijk zelf. Waar dit niet mogelijk is, ga de herkomst van je bronnen zo goed mogelijk na.
- Gebruik insiders voor de interviews met sekswerkers en voor de observaties in het veld. De interviews met sekswerkers zijn

vrijwel allemaal door insiders of veldwerkers gehouden. Daarnaast heeft een van de insiders gedurende het onderzoek een dagboek bijgehouden.

Volgens deze principes hebben we gegevens verzameld over:

- Beleidsontwerp (via interviews met ambtenaren, professionals, politiefunctionarissen en medewerkers van ngo's)
- Beleidsuitvoering (idem)
- Beleidseffecten (via interviews met ambtenaren, professionals, politiefunctionarissen, medewerkers van ngo's en sekswerkers. En via:
  - Tellen van aantal sekswerkers
  - Tellen van aantal seksbedrijven
  - Schatten van verdiensten van sekswerkers
  - Vaststellen van mate van seksuele en economische uitbuiting van sekswerkers
  - Vaststellen van arbeidsomstandigheden in seksbedrijven. o.a. arbeidstijden
  - Informatie uit bestaand onderzoek over aantallen sekswerkers en seksbedrijven).

In totaal hebben we 129 sekswerkers geïnterviewd: 85 in Oostenrijk en 44 in Nederland.<sup>4</sup> We hebben gestreefd naar een brede steekproef waarin de verschillende soorten prostitutie en verschillende herkomst van immigranten vertegenwoordigd zijn. De Nederlandse steekproef bevatte drie ex-slachtoffers van mensen-

handel (sekswerkers die in de B9-regeling hebben gezeten). De escortsector en Chinese migranten zijn ondervertegenwoordigd in onze steekproef. Per betrokken stad/regio hebben we minimaal vier (meestal meer) beleidswerkers, professionals of medewerkers van ngo's geïnterviewd. Daarnaast hebben we een scan gemaakt van de bestuurskundige literatuur over beleidsontwerp, beleidsuitvoering en beleidsinstrumenten. Onze bevindingen over beleidsontwerp en -uitvoering van het beleid in de beide landen hebben we afgezet tegen de wetenschappelijke literatuur. Gezien de invloed van de media op de beeldvorming over prostitutie, hebben we een analyse gemaakt van de berichtgeving over prostitutie in een aantal landelijke en lokale dagbladen. Tenslotte, een essentieel aspect van het onderzoek is dat ontwerp en uitvoering tot stand zijn gekomen in nauwe samenwerking met de betrokken steden.<sup>5</sup>

12

---

1 Alle beleid heeft ethische dimensies, en in sommige beleidstheorieën wordt beleid dan ook beschouwd als een permanent politiek debat over grote onderliggende waarden zoals vrijheid, gelijkheid, rechtvaardigheid en zekerheid, zoals deze zich manifesteren in concrete maatschappelijke kwesties.

2 De onderzoeksvragen zijn geformuleerd in nauwe samenwerking met het onderzoeksconsortium bestaande uit de vertegenwoordigers van de drie Nederlandse steden en Platform31. Mensenhandel behoorde strikt genomen niet tot de onderzoeksvragen. Het onderzoek diende zich te concentreren op het ontwerp en de uitvoering van het prostitutiebeleid en de verschillende typen effecten zoals beschreven in onderzoeksvraag 3. Al snel bleek echter dat de interviews met de Nederlandse beleidsmakers sterk in het teken van de bestrijding van mensenhandel stonden. Bovendien kreeg mensenhandel tijdens de looptijd van het onderzoek steeds meer aandacht van in het nationale debat over prostitutie en in de uitlatingen en voorstellen van landelijke politici. Om die reden hebben we in hoofdstuk 6 onze analyse van het begrip mensenhandel opgenomen.

3 Susanne Dodillet van de universiteit van Göteborg, en Petra Östergren van de universiteit van Malmö.

- 4 Omdat hier veel misverstanden over bestaan, een korte methodologische opmerking over het trekken van een steekproef. Een kwalitatieve steekproef is gebaseerd op andere principes dan een kwantitatieve steekproef. Men trekt een steekproef om te kunnen generaliseren naar een grotere eenheid. Bij een kwantitatieve steekproef generaliseert men naar een populatie en moet de steekproef daarom een nauwkeurige afspiegeling vormen van de kwantitatieve samenstelling van de populatie. Bij een kwalitatieve steekproef, zoals in dit onderzoek, generaliseert men naar processen (zoals het verloop van migratieproces) of betekenissen (zoals de ervaring van uitbuiting). In dat geval moet de steekproef de diversiteit van ervaringen en betekenissen omvatten. De literatuur suggereert dat dat bij een omvang van 35 personen doorgaans bereikt wordt.
- 5 Een van de subsidievoorwaarden van Platform31 is dat onderzoekers en steden een consortium vormen om de overeenstemming tussen het onderzoek en de beleidspraktijk te garanderen. Elke drie maanden kwamen de Nederlandse partners bijeen om tussentijdse resultaten te bespreken. Hierdoor kon gedurende de looptijd van het onderzoek worden getoetst of resultaten en conclusies strookten met de dagelijkse ervaringen van de betrokken ambtenaren. In deze zin kan het onderzoek worden gezien als een vorm van coproductie. Dat houdt vanzelfsprekend niet in dat de stedelijke vertegenwoordigers het met alle conclusies en interpretaties eens zijn. Daarnaast zijn tussentijdse rapportages getoetst door een internationale wetenschappelijke adviescommissie, die bestond uit Professor Joyce Outshoorn (Universiteit Leiden), Professor Ron Weitzer (Georgetown University), en Dr. Anton van Wijk (Bureau Beke). Het onderzoek is ook nog beoordeeld door de volgende leden van de International Scientific Review Committee van Platform31: Professor John Forester (Cornell University), Professor Yuri Kazepov (University of Urbino) en Professor John Mollenkopf (City University of New York).





# 3. Hoe groot is het aantal sekswerkers in de vier grote steden?

## 3.1 Aantallen sekswerkers

Een van de doelstellingen van het onderzoek was om tot een zo nauwkeurig mogelijke schatting te komen van het aantal sekswerkers dat in de betrokken steden werkzaam is. Over de aantallen sekswerkers die actief zijn in deze grote steden en in heel Nederland bestaan veel onduidelijkheden. Zowel het verschil in definities/begrippen als praktische obstakels bemoeilijken een nauwkeurige schatting van het aantal sekswerkers. Zo geeft iedereen een andere uitleg aan het begrip 'sekswerker'. In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot (overwegend vrouwelijke) sekswerkers van 18 jaar en ouder die in een van de 'erkende', maar niet noodzakelijk vergunde, prostitutiesectoren werkt.<sup>1</sup>

Daarnaast bestaat er veel verwarring over wat wij dag- en jaarcijfers hebben genoemd. Dagcijfers betreft het aantal sekswerkers dat op een bepaalde datum op een bepaalde

locatie (wijk, stad, land) werkzaam is. Jaarcijfers betreffen het aantal verschillende individuen dat in een bepaald jaar ooit werkzaam is geweest op een bepaalde locatie. Naar ons idee geeft het dagcijfer het meest realistische beeld van de omvang van de prostitutie markt, als een indicatie van de sociale 'pressie' die het prostitutiebedrijf op een bepaalde locatie uitoefent. Het maakt bijvoorbeeld nogal wat uit of in een stad als Utrecht op enigerlei dag 200 of 2000 sekswerkers in de prostitutie werkzaam zijn. Het jaarcijfer zegt niet veel over de omvang van de prostitutie markt. Om het verschil te demonstreren gebruiken we het volgende gefingeerde voorbeeld.

**De universiteit van X heeft 10.000 studenten. Op 31 augustus studeren 2000 studenten af. Op 1 september stromen 1000 nieuwe studenten in. Op 1 september is het aantal studenten dat staat ingeschreven gedaald tot 9000. Maar het jaarcijfer is 11.000, aange-**

**zien dat jaar in totaal 11.000 afzonderlijke individuen ooit zijn ingeschreven bij de universiteit van X.**

Niemand zal in dit voorbeeld beweren dat de omvang van de universiteit wordt uitgedrukt door het jaarcijfer. Echter in de discussie over prostitutie worden vaak jaarcijfers gebruikt als indicatie voor de omvang van de prostitutie-markt. Het in het internationale debat vaak genoemde cijfer van 30.000 sekswerkers in Nederland is zo'n jaarcijfer. We zullen zien dat het verschil tussen dag- en jaarcijfers aanzienlijk is vanwege de enorme mobiliteit onder sekswerkers.

16

Daarnaast zijn er praktische hindernissen die een nauwkeurige telling van het aantal sekswerkers in de weg staan. Sommige sectoren (escort) zijn moeilijker te tellen dan andere (ramen). Het grootste obstakel is echter de enorme mobiliteit onder sekswerkers. Zowel uit onze interviews als onze observaties blijkt dat sekswerkers zeer frequent van werkplek, stad of zelfs van land veranderen. Mobiliteit is niet alleen geografisch, maar betreft ook prostitutiesector en werktijden. Het resultaat is dat het uiterst moeilijk is om vast te stellen hoeveel sekswerkers er op enigerlei tijdstip op een bepaalde locatie werken.

**Nederland: De vier grote steden**

Voor een schatting van het aantal sekswerkers in de betrokken steden hebben de volgende bronnen gebruikt:

- Onderzoeksrapporten en -verslagen die door de steden zelf zijn geproduceerd, politiecijfers, belastingdienst, klantensites (uit de periode 2006-2010);
- Eigen observaties in de periode 2010-2012.

De cijfers voor de vier grote steden zijn samen-gevat in onderstaande tabel.

**Tabel 1:** Aantal sekswerkers per dag in de vergunde raam-, club- en straatprostitutie in de vier grote steden in Nederland.<sup>1,2</sup>

Utrecht	285
Rotterdam <sup>3</sup>	400
Den Haag	600
Amsterdam <sup>4</sup>	650
	1.935 <sup>5</sup>

**Noten bij tabel**

- 1 Aangezien de steden stellen dat de meeste ramen tweemaal per dag worden verhuurd hebben we in het geval van raamprostitutie voor onze schatting van het aantal sekswerkers het aantal ramen met een factor 2 vermenigvuldigd. Dat is waarschijnlijk een overschatting omdat uit onze eigen observaties blijkt dat er aanzienlijke leegstand is gedurende de dag. Van Wijk e.a. (2010) spreken van een bezettingsgraad in Amsterdam van 70%. Onze geschatte bezettingsgraad van de clubs is gebaseerd op de observaties van onze insider. Gedurende de onderzoeksperiode heeft ze in verschillende grote en kleine clubs gewerkt in verschillende delen van het land. In kleine clubs werkten zelden meer dan 4 sekswerkers, een getal dat in het weekend soms opliep tot 6 à 7. In de grotere luxe clubs werkten 6 à 8 sekswerkers gedurende de dag en 15 à 20 gedurende avonden en in het weekend. We zijn niet in staat geweest het aantal sekswerkers in de escort, massagesalons, hotel en thuisprostitutie te tellen. Dat resulteert vanzelfsprekend in een onderschatting van het aantal sekswerkers. Tenslotte hebben we uitvoerig navraag gedaan naar het zogenaamde 'dark number': het aantal sekswerkers in onvergunde bedrijven. Hoewel niemand een concreet aantal durfde te noemen verzekerden verschillende politiefunctionarissen ons dat het naar hun beste weten om kleine aantallen ging.
- 2 De cijfers zijn gebaseerd op stedelijke rapportages uit de periode 2006 - 2010 en onze eigen observaties in 2010 -2012.
- 3 Cijfers zijn gebaseerd op Goderie & Boutelier, 2006.
- 4 Bron: Van Wijk et. al, 2010.
- 5 Sinds 2010 is het aantal ramen in Den Haag en Amsterdam verder afgenomen.



Gezien het toenemende belang van het internet als een rekruteringsplatform voor klanten vroegen de steden om een schatting van het aantal sekswerkers dat hiervan gebruik maakte. Het tellen van het aantal internetsekswerkers stuit op aanzienlijke methodologische problemen. Het simpelweg tellen van het aantal advertenties leidt bijvoorbeeld tot veel dubbeltellingen; advertenties worden frequent vernieuwd en sekswerkers adverteren op meerdere sites. In iedere advertentie wordt echter een telefoonnummer genoemd. De sekswerkers gaven zelf meermaals aan dat ze alleen klanten accepteerden die dat nummer belden, en wezen contact via e-mail af. Dit nummer representeert een exclusieve link met een sekswerker (in een beperkt aantal gevallen meerdere sekswerkers die onder hetzelfde nummer bereikbaar zijn). Door dit nummer te googelen kregen we een indruk hoe vaak hetzelfde nummer in meerdere advertenties werd genoemd. Door op verschillende peildata (augustus 2012) de unieke telefoonnummers te tellen op de vijf grootste sekssites, en daarvan de sekswerkers af te trekken die aangaven dat ze die dag in een club of in een escortbedrijf werkten, kwamen we op een totaal van 282 unieke nummers. Dit is een landelijk dagcijfer.

Als we dit optellen bij het dagcijfer van de vier grote steden komen we op een schatting van ongeveer 2200 sekswerkers die op enigerlei dag in de vier grote steden werkzaam zijn.<sup>2</sup> Waarschijnlijk is dit cijfer iets hoger in het weekend en iets lager gedurende de week. Gezien de mobiliteit onder sekswerkers en de dubbeltellingen die dit oplevert durven we geen uitspraak te doen over het landelijk cijfer en de jaarcijfers. Een landelijk dagcijfer van 30.000 zoals in de internationale literatuur vaak wordt genoemd lijkt ons in ieder geval overtrokken.

## Oostenrijk en Wenen

Over Oostenrijk is nog minder bekend dan over Nederland. We kunnen met vrij grote zekerheid zeggen, op basis van onze eigen tellingen op verschillende peilavonden, dat er in Wenen tussen de 100 en 120 straatprostituees werkzaam zijn. De federale overheid verzamelt cijfers over het aantal sekswerkers in de verschillende deelstaten (de stad Wenen is een afzonderlijke deelstaat). Deze cijfers zijn echter door allerlei problemen met dubbeltellingen, vervuilde bestanden en onvergelijkbare beleidscategorieën in feite niet te interpreteren. In 2007 telde de politie in Wenen bijvoorbeeld 1.506 geregistreerde sekswerkers, in 2010 waren dat er 2.351, een toename van maar liefst 56 procent. Bij deze ogenschijnlijke toename zijn verschillende kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats zijn dit vervuilde bestanden; sekswerkers die wel staan geregistreerd maar niet langer in Wenen werken worden wel meegeteld. Daarnaast gaat het om een jaarcijfer; het aantal sekswerkers dat in een gegeven jaar op enigerlei moment in Wenen heeft gewerkt. Daar staat tegenover dat de sekswerkers die zich niet hebben geregistreerd (de politie schat dit aantal op 50 procent van de totale populatie) niet zijn meegeteld.<sup>3</sup>

17

## 3.2 Mobiliteit

Een van de meest opvallende uitkomsten van het onderzoek is de enorme mobiliteit onder sekswerkers: geografisch (tussen bedrijven, steden en landen), beroepsmatig (tussen sectoren), en qua werktijden (perioden van werken afgewisseld met meer of minder lange perioden van niet werken). Het is niet ongebruikelijk dat een sekswerker binnen een half jaar in vier verschillende steden in twee verschillende landen werkt. Of dat een sekswerker enige maanden werkt en dan weer maanden lang niet. Mobiliteit tussen seks-

bedrijven is ronduit endemisch. Deze mobiliteit is echter niet uniform. In Oberösterreich, waar prostitutie voornamelijk in clubs plaatsvindt, wisselden sekswerkers, als ze eenmaal een club gevonden hadden die hen beviel, nauwelijks meer van werkplek. Ook in Nederland hebben we hier en daar, bijvoorbeeld in sommige kleinere raamgebieden, minder mobiliteit aangetroffen.

Er zijn verschillende, met elkaar samenhangende, redenen voor de extreme mobiliteit onder sekswerkers. Prostitutie is een beroep waarin veel migranten aangetroffen worden. Het is laagdrempelig, er zijn geen diploma's, geen arbeidscontracten, en het salaris wordt in contanten uitbetaald. Migrantinnen in de prostitutie hebben met migrantinnen die in andere beroepen met gelijksoortige kenmerken werken gemeen dat de arbeidsomstandigheden doorgaans niet optimaal zijn en dat ze nauwelijks of geen zeggenschap op de werkvloer hebben (dat geldt overigens ook voor veel Nederlandse sekswerkers). Het resultaat is dat er geen binding met de werkplek ontstaat en dat arbeidsconflicten worden 'opgelost' via vertrek. Overigens komt het ook regelmatig voor dat bordeelhouders een of meerdere sekswerkers vragen te vertrekken omdat ze nieuwe sekswerkers hebben aange trokken. Politiefunctionarissen meldden dat poeiers sekswerkers dwingen tot mobiliteit om hun inkomenspotentieel te maximaliseren en om te voorkomen dat ze banden ontwikkelen met klanten of politie. Een andere veelvoorkomende reden voor mobiliteit is gelegen in de regelgeving. Zowel in Oostenrijk als Nederland resulteerden veranderingen in de regelgeving regelmatig in het vertrek van sekswerkers uit bepaalde sectoren. De procedure van de politie in Den Haag om sekswerkers die voldoen aan een aantal signalen van vrouwenhandel een aantekening te geven, die resul-

teert in een negatief werkadvies aan de ondernemer, is hier een voorbeeld van.

De conclusie is dat de extreme mobiliteit onder sekswerkers het vrijwel onmogelijk maakt om het aantal sekswerkers dat in een stad of een land werkt op nauwkeurige en betrouwbare wijze vast te stellen. Desalniettemin worden in talloze publicaties – wetenschappelijke en populaire – met veel gezag allerlei aantallen genoemd. Daar komt bij dat er in het publieke debat dikwijls sprake is van cijferinflatie. De conclusie moet luiden dat waar het prostitutie betreft cijfers met de grootste omzichtigheid moeten worden benaderd. Zonder een duidelijk inzicht in de betrouwbaarheid van de bronnen, de manier waarop kernbegrippen zijn afgebakend én de methodologie waarmee de aantallen zijn vastgesteld kan de betrouwbaarheid en daarmee de bruikbaarheid van de cijfers niet worden vastgesteld.<sup>4</sup> Het hoogst haalbare is waarschijnlijk een ruwe indicatie van de omvang van de prostitutie markt in een stad uitgedrukt in het aantal sekswerkers dat op een bepaalde dag op een bepaalde locatie werkt. Volgens onze beste schattingen gaat het wat de grote steden in Nederland betreft dan eerder om enige honderden per stad dan om duizenden.

---

1 Zoals we zullen zien in hoofdstuk 6 speelt het begripmatige probleem een nog veel grotere rol waar het gaat om het schatten van het aantal slachtoffers van mensenhandel.

2 Met de aantekening dat een deel van de sekswerkers dat exclusief via het internet werft buiten de vier grote steden werkt.

3 We hebben niet kunnen achterhalen waar deze schatting op is gebaseerd.

4 Dit geldt voor alle cijfers in het prostitutiebeleid. Vooral cijfers over de aantallen slachtoffers van mensenhandel zijn om deze redenen vaak betwist.





# 4. Overige indicatoren van de prostitutiesector in Nederland en Oostenrijk

Behoudens paragraaf 4.1 is dit hoofdstuk gebaseerd op de interviews met de sekswerkers in Oostenrijk en Nederland en de observaties uit het dagboek van de Nederlandse insider.

## 4.1 Aantallen bedrijven

### Nederland

In Nederland is het aantal clubs sinds het opheffen van het bordeelverbod in 2010 sterk teruggelopen. In 2000 waren er ongeveer 800, in 2010 ongeveer 370. Ook het aantal ramen is verminderd in deze periode. In 1999 waren er 2090 ramen in de verschillende Nederlandse gemeenten, in 2009 ongeveer 1460. Dit aantal is sindsdien door gemeentelijk beleid en de toepassing van de Wet Bibob verder gereduceerd.

De terugloop in clubs en ramen wordt gedeeltelijk gecompenseerd door een toename van het aantal massagesalons en het klanten werven via het internet.

### Oostenrijk

Het beeld in Oostenrijk is interessant genoeg geheel anders. Volgens gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken bevonden zich in 2010 in Oostenrijk in totaal 990 seksbedrijven, waarvan meer dan de helft (552) in Wenen. Dat is een toename van 13 procent ten opzichte van 2007, waarbij het aantal bedrijven in Wenen met maar liefst 38 procent groeide (van 400 tot 552). Het is niet geheel duidelijk waardoor het verschil tussen Nederland en Oostenrijk kan worden verklaard. Een veelgehoorde verklaring is dat de methode waarmee het Oostenrijkse ministerie van Binnenlandse Zaken de gegevens verzamelt verbeterd is. Een andere mogelijke verklaring is het strikte beleid in Nederland. Door de inzet van beleidsinstrumenten in Nederland zoals de wet Bibob en de vergunningenstelsels in de Nederlands steden is het moeilijker geworden om een seksbedrijf te beginnen en worden seksbedrijven die sluiten niet vervangen.

Een andere verklaring is dat sekswerkers in Oostenrijk vaker een eigen seksbedrijf opzetten. Dit is door de afwezigheid van een vergunningstelsel in Oostenrijk gemakkelijker dan in Nederland. Oostenrijkse ngo's die deze trend waarnemen verklaren dit door de grotere maatschappelijke zelfstandigheid van (buitenlandse) sekswerkers.

## 4.2 Inkomen

Het is bijzonder moeilijk om gegevens te verzamelen over het inkomen van sekswerkers.<sup>7</sup> Hoewel de tarieven meestal bekend zijn, is het moeilijk om te achterhalen hoeveel klanten een sekswerker per dag heeft. De meeste sekswerkers willen er niet over praten; zeker niet met outsiders. Op grond van de interviews met insiders en de ervaringen en observaties van onze insider/onderzoeker kunnen we constateren dat de meeste sekswerkers in beide landen een zeer onregelmatig inkomen hebben. Velen gaven toe dat ze regelmatig dagen hadden zonder een enkele klant. Geëxtrapoleerd naar een 40-urige werkweek komen we op een bruto-inkomen van tussen de €8.30 tot €10 per uur. Deze schatting wordt bevestigd door discussies op internetforums waar sekswerkers ervaringen uitwisselen en klagen over hun geringe inkomen.

## 4.3 Werktijden

Sekswerkers maken doorgaans lange dagen, hoewel er tussen beide landen verschillen in werkpatronen lijken te bestaan. In Nederland maken sekswerkers een aantal dagen waarin ze vele uren maakten (12 uur of meer) en namen de rest van de week vrij. Dit geldt overigens niet voor de raamprostitutie omdat een combinatie van hoge huren en een relatieve schaarste aan klanten dit niet toestaat. In Oostenrijk zien we dat sekswerkers in clubs

werkweken van 50 uur maken, en in de zogenaamde Laufhäuser (vergelijkbaar met raamprostitutie) zien we werkweken van 70 uur. Ook hier is de reden de hoogte van de huren. In de Oostenrijkse clubs bestaan goede afspraken over vakantie en vrije dagen. Dit geldt in mindere mate voor de Nederlandse clubs en in het geheel niet voor de raamprostitutie.

## 4.4 De beslissing om de prostitutie in te gaan

Ondanks het dikwijls heftige debat over mensenhandel is er nauwelijks systematisch onderzoek gedaan naar de manier waarop sekswerkers in de prostitutie terecht zijn gekomen. Wij hebben daarom alle door ons geïnterviewde sekswerkers gevraagd onder welke omstandigheden ze in de prostitutie zijn beland. Het overgrote deel van onze respondenten verklaarde dat financiële omstandigheden, schulden, de behoefte aan luxe, en wat de migranten betreft, de afwezigheid van enig perspectief in het land van herkomst ten grondslag lagen aan hun beslissing om de prostitutie in te gaan. Dit verklaart weliswaar waarom maar nog niet *hoe*, op welke manier, sekswerkers in de prostitutie belanden. Uit de immigratieliteratuur blijkt dat de aanwezigheid van rolmodellen – kennissen of familieleden die al geëmigreerd zijn en terugkeren met verhalen over het bestemmingsland – de doorslaggevende factor vormen, zowel in de beroepskeuze als keuze van het bestemmingsland. De nieuwkomers maken gebruik van de sociale netwerken van eerdere migranten. Daarnaast zijn er de talloze getuigenissen van sekswerkers die misleid en/of gedwongen zijn. Uit onze interviews blijkt dat vier factoren, soms naast elkaar, een rol spelen:

- *Dwang*. Ongeveer 10 procent verklaarde dat ze ooit bijvoorbeeld door een partner

gedwongen waren tot prostitutie en/of tot werken onder omstandigheden die onaanvaardbaar zijn. Een van de respondenten in de Nederlandse steekproef wist niet dat ze bestemd was voor prostitutie. Drie respondenten uit de Nederlandse steekproef hebben aangifte gedaan van mensenhandel. Wij maken twee kanttekeningen bij deze cijfers. Ten eerste gaat het om een kwalitatieve steekproef. Hoewel het om een vrij grote steekproef in twee landen gaat, kan men strikt genomen op grond van een kwalitatieve steekproef geen conclusies trekken over de totale populatie van sekswerkers.<sup>2</sup> Ten tweede blijkt uit de interviews dat dwang geen eenduidig en statisch begrip is. De meeste van de door ons geïnterviewde sekswerkers die verklaarden dat er dwang in het spel was bij hun entree in de prostitutie, vertelden ook dat ze zich er zelf weer aan wisten te ontworstelen. Ondanks moeilijke wettelijke en economische omstandigheden vertoonden de geïnterviewde sekswerkers een opmerkelijke mate van zelfbeschikking in de manier waarop ze hun autonomie heroverden.

- *Een romantische verhouding.* Een aantal van de Nederlandse sekswerkers verklaarde dat een liefdesrelatie de reden was dat ze tot prostitutie waren overgegaan; twee van de vier voegden daaraan toe dat er sprake was van dwang. Opnieuw zien we dat de genoemde sekswerkers zich in sommige gevallen aan de relatie wisten te ontworstelen.
- *Rolmodellen.* Het overgrote deel van de door ons geïnterviewde sekswerkers sprak van vrienden, kennissen of familieleden die hen vertelden over de mogelijkheden om met prostitutie geld te verdienen. In het

geval van migranten hielpen dezelfde contacten hen ook bij het migratieproces, bij het regelen van papieren en het vinden van een woning en een werkplek. Een aantal sekswerkers verklaarde een pooier te hebben, maar voegde er onmiddellijk aan toe dat dit een vrijwillige keuze was.

- *Vergelijking met andere beroepsmogelijkheden.* Uit de interviews komt naar voren dat sekswerkers prostitutie zien als een keuze die wordt bepaald door uiteenlopende mogelijkheden en beperkingen. Een aantal migranten ging over tot prostitutie nadat de relatie met hun partner was misgelopen. Een forse meerderheid van de sekswerkers in onze steekproef combineerde prostitutie met studie of een andere baan, of had eerst een andere baan gehad voordat ze tot prostitutie overgingen. Tevens had een aanzienlijk deel van de sekswerkers een of andere vorm van secundair of zelfs hoger onderwijs genoten. Hoewel prostitutie nooit een normaal beroep zal worden, is het beeld dat uit de interviews naar voren komt dat van een grote verscheidenheid aan redenen en motiveringen om sekswerker te worden en/of te blijven.

23

## 4.5 Arbeidsomstandigheden in de prostitutiesector

Het beschermen van de positie van sekswerkers was een van de doelstellingen van de wet van 2000, waarmee prostitutie in Nederland gelegaliseerd werd. Arbeidsomstandigheden en arbeidsrecht zijn onderdeel van wat in de wet enigszins onduidelijk wordt omschreven als 'positie' van de sekswerker. In de uitvoering van het opheffen van het bordeelverbod heeft de overheid zich van meet af aan op het standpunt gesteld dat de arbeidsovereenkomst

tussen de sekswerker en het bedrijf een privaatrechtelijke aangelegenheid is. De branche diende zelf te zorgen voor adequate werkomstandigheden (wij komen hier in hoofdstuk 5 op terug). In 2006 publiceerde de Rode Draad de resultaten van een sectorbrede verkenning naar de arbeidsomstandigheden in de vergunde sector. In dit rapport werd geconstateerd dat van adequate werkomstandigheden in 2006 nog lang geen sprake was. Het rapport is een lange opsomming van wat wij in ons rapport 'endemische uitbuiting' hebben genoemd. Daarbij ging het onder andere om het inhouden van geld, het in rekening brengen van allerlei 'diensten', het aangaan van contracten waarbij de financiële risico's bij de sekswerker lagen, het dwingen tot onveilig werken, en het niet kunnen weigeren van klanten of seksuele handelingen. De belastingdienst en het UWV trachtten uit de impasse te komen door de zogeheten opting-in regeling, een vorm van fictief werknemerschap. Daarmee was een aantal van deze praktijken, althans op papier, niet langer toegestaan.

24

In dit onderzoek hebben wij gekeken hoe het anno 2102 met de arbeidsomstandigheden in de vergunde sector is gesteld. We zien nog steeds dat het slecht gesteld is met de arbeidsomstandigheden en rechtspositie in deze sector:

- Sommige bedrijven hanteren kledingvoorschriften.
- De meeste clubs houden de helft van de inkomsten van de sekswerker in. In Nederlandse clubs is het doorgaans volstrekt onduidelijk hoe de eigenaar het percentage dat naar de belasting gaat vaststelt en welk deel naar de sekswerker gaat. Nederlandse geïnterviewden verklaarden dat er sprake was van

belastingfraude op hun kosten. Vrijwel niemand van de geïnterviewde raamprostitutees ontving een (btw-)factuur van de eigenaar. Zowel in Nederland als in Oostenrijk is de verdeling van de inkomsten tussen eigenaar en sekswerker schimmig.

- Het merendeel van de sekswerkers verklaarde dat ze klanten kunnen weigeren. Een groot deel van de Nederlandse en Oostenrijkse sekswerkers meldde echter dat het weigeren van seksuele handelingen veel moeilijker lag. Nederlandse sekswerkers werden vaak onder druk gezet om onveilige orale seks toe te staan. In Oostenrijk werd dat door sekswerkers niet als probleem gezien.
- Verschillende bedrijven maken gebruik van surveillancecamera's en verborgen microfoons, niet alleen voor de veiligheid maar ook voor controle van de sekswerkers.
- In Nederlandse clubs worden sekswerkers niet langer aangemoedigd alcohol te consumeren met de klant. In Oostenrijk werd dit nog wel gezien als een probleem.

## 4.6 Conclusie

Het valt op dat de legalisering van de sector, in ieder geval in Nederland, niet tot een uitbreiding van de sector heeft geleid, dit ondanks de instroom van arbeidsmigranten uit de voormalige Oostbloklanden vanaf het begin van de jaren 2000. Het lijkt er veeleer op dat, net als in andere economische sectoren, sommige bedrijfsmodellen (de club) gedateerd raken en andere (zelfstandig werken via internet) aan populariteit winnen. Het beeld is in zoverre anders in Oostenrijk dat we daar eveneens een gelijksoortige verschuiving in bedrijfsmodellen zien, maar dat het grotere gemak waarmee



individuele sekswerkers een eigen (seks-)bedrijfje kunnen beginnen zich uitdrukt in een toename van het aantal seksbedrijven.

Uit de interviews met sekswerkers in Nederland en Oostenrijk komt het volgende beeld naar voren. In beide landen is prostitutie een beroep dat arbeidsmigranten aantrekt.<sup>3</sup> Net als andere dergelijke beroepen waar migranten gemakkelijk kunnen instappen, in de tuinbouw, bouw- of schoonmaaksector, worden er geen diploma-eisen gesteld, ontbreken arbeidscontracten, is er sprake van lange werkdagen en van lage inkomens die veelal zwart uitbetaald worden, en is de binding met de werkplek zeer los. Ondanks de klachten over lange werktijden en de geringe verdiensten, spraken de meeste sekswerkers in min of meer positieve bewoordingen over hun werk. Vooral de Oostenrijkse migranten in de prostitutie verklaarden dat ze in staat waren om geld naar huis te sturen of te sparen. Veel sekswerkers verklaarden dat ondanks alles het leven als sekswerker in Oostenrijk of Nederland beter was dan het leven in het land van herkomst.<sup>4</sup> We zullen in hoofdstuk 6 echter zien dat het feit dat veel migranten in de prostitutie werken in veel gevallen leidt tot economische en seksuele uitbuiting in het bestemmingsland. Verder zien we dat de sekswerkers doorgaans een weloverwogen keuze maken in een situatie die wordt gekenmerkt door een sterk ingeperkt levensperspectief in het land van herkomst. Daarbij worden zij geleid door vrienden, kennissen of familieleden die hen vertellen over de mogelijkheden die prostitutie biedt en hen ook helpen bij de reis naar, en de vestiging in, het bestemmingsland. In sommige gevallen gaan deze hulp en 'bemiddeling' geleidelijk over in uitbuiting. We zien echter dat het merendeel van de door ons geïnterviewde sekswerkers zich daar zelfstandig aan weet te onttrekken.

Anno 2012 laten de arbeidsomstandigheden in de prostitutiesector nog veel te wensen over. In veel bedrijven in de vergunde sector wordt nog steeds schimmig omgegaan met de verdiensten van sekswerkers en kunnen de laatste lang niet alle seksuele handelingen weigeren. In Nederland werden sekswerkers onder druk gezet om onveilige orale seks toe te staan.

- 
- 1 Voor dit onderdeel van het onderzoek was het dagboek van de insider onmisbaar.
  - 2 Wel over processen en betekenissen, zoals bijvoorbeeld de besluitvorming om het land van herkomst te verlaten om als sekswerker in Oostenrijk of Nederland te gaan werken, of de manier waarop arbeidsmigranten in de prostitutie dwang ervaren en hoe ze daar mee omgaan.
  - 3 Dit is overigens historisch gezien al zo.
  - 4 De interviews lieten zien dat dit niet alleen een kwestie van verdiensten was, maar dat de sekswerkers ook de betere positie en behandeling van sekswerkers in de Oostenrijkse en Nederlandse samenleving op prijs stelden. Velen verklaarden het te waarderen dat ze door klanten en in het alledaagse dagelijks verkeer op een normale, menswaardige wijze behandeld werden.



# 5. Beleid

Hoofdstuk 5 en 6 gaan over beleid. Deze hoofdstukken hebben een ander karakter dan de voorgaande hoofdstukken. Op grond van de interviews met ambtenaren, politici, politiefunctionarissen, en medewerkers van ngo's brachten we in eerste instantie het proces van beleidsformulering en -uitvoering in kaart. Vervolgens vergeleken we deze reconstructies van het beleidsproces met de wetenschappelijke literatuur over beleidsvorming. Op grond van deze vergelijking trokken we conclusies over het verloop en de aard van prostitutiebeleid in de beide onderzochte landen.

## 5.1 Inleiding

Een van de oogmerken van het onderzoek was het in kaart brengen en analyseren van beleidsontwerp en beleidsuitvoering. Ieder beleid heeft een ontwerp. Het heeft zin om op dit punt de bestuurskundige Michael Howlett te citeren, die hierover zegt:

**“Beleidsontwerp bevat zowel een substantiële component – een serie alternatieve arrangementen die geacht worden een beleidsprobleem te adresseren en op te lossen, waarvan er een of meerdere uiteindelijk in uitvoering genomen worden – als een procedurele component – een reeks handelingen gericht op het bereiken van overeenkomst tussen degenen die het gekozen alternatief moeten uitvoeren.” (2011, 4)**

Een beleidsontwerp omvat zowel beleidsdoelen, de rationale voor deze doelen, als de keuze voor een aantal beleidsinstrumenten die de uitvoering van het beleid mogelijk moeten maken. Een beleidsinstrument is een technisch middel dat de overheid inzet om haar beleidsdoelen te bereiken. Daarbij gaat het erom om gewenst gedrag te stimuleren en ongewenst gedrag te ontmoedigen. In de literatuur maakt men onderscheid tussen

substantiële en procedurele instrumenten. Substantiële instrumenten beogen de productie, consumptie of verdeling van maatschappelijke goederen of diensten te beïnvloeden. Een vergunningstelsel dat bordeelhouders moet aansporen om veilige en hygiënische arbeidsomstandigheden in seksbedrijven te creëren, is een voorbeeld van een substantieel beleidsinstrument. Procedurele instrumenten beïnvloeden maatschappelijk gedrag indirect via het handelen van (overheids-)actoren. Een voorbeeld is het in het leven roepen van een systeem van ketenregie ter bestrijding van mensenhandel. Tenslotte wordt er onderscheid gemaakt tussen vier typen beleidsinstrumenten: gezags-, financiële, organisatorische en informatie-instrumenten. In ons rapport onderscheiden we een vijfde type: netwerkinstrumenten. We zullen ze later in dit hoofdstuk tegenkomen.

28

## 5.2 Nationaal Beleid

Er is een aantal opvallende overeenkomsten tussen het Nederlandse en Oostenrijkse nationale beleid. In beide landen ligt er nadruk op soa-bestrijding en op wat in de internationale literatuur 'harm reduction' wordt genoemd. In beide landen zien we dat sinds de vroege jaren 2000 de vreemdelingenwetgeving een steeds dominantere rol gaat spelen in het nationale beleid. Tegelijkertijd zien we, via een toenevend gebruik van gezagsinstrumenten, een trend naar een meer repressieve aanpak van prostitutie.

Het Nederlandse prostitutiebeleid is een antwoord op het gedoogbeleid van de vorige eeuw dat met name in de jaren '90 in de grote steden geëxpliceerd werd. De legalisering van seksbedrijven in 2000 had drie brede doelstellingen: 1) het scheiden van vrijwillige van onvrijwillige prostitutie, 2) het beschermen

van de positie van de prostituee, en 3) het bestrijden van de met prostitutie verbonden misdaad en overlast. Het opheffen van het bordeelverbod hield een zekere mate van decriminalisering in: het seksbedrijf viel voortaan onder het bestuurs- en privaatrecht, de arbeidspositie van sekswerkers onder het arbeidsrecht, en met prostitutie verbonden misdaad onder het strafrecht. De ambitie toentertijd was om prostitutie te behandelen als een gewoon onderdeel van het midden- en kleinbedrijf. Het gemeentelijke vergunningstelsel, in eerste instantie vooral gericht op het openbare orde aspect van het beleid, groeide uit tot een van de belangrijkste beleidsinstrumenten in de legalisering van het prostitutiebedrijf. Hoewel de uitvoering van het beleid uitdrukkelijk werd gedelegeerd naar de gemeenten werd via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een zekere mate van uniformering van het vergunningenbeleid nagestreefd. Om verschillende redenen zijn de ambities van het beleid van 2000 niet gerealiseerd.

De legalisering ging gepaard met wat achteraf moet worden gezien als twee tekortkomingen in de beleidsuitvoering. In de eerste plaats stelden vrijwel alle gemeenten, bang voor een onbeheersbare expansie van de prostitutiesector, een maximum in voor het aantal bestaande seksbedrijven in. Hiermee creëerden ze een *de facto* oligopolie van bestaande bedrijven – bedrijven die werden geleid door eigenaren die groot waren geworden in de tijd dat het nog illegaal was om een bordeel te houden en die een schimmig ondernemingsmodel hanteerden waarin de winsten bij de vergunninghouder terecht kwamen en de risico's bij de sekswerker lagen. De tweede uitvoeringsfout was de weigering van de overheid om zich te bemoeien met de rechtspositie van de sekswerker. De overheid

stelde zich op het standpunt dat de arbeidspositie van de sekswerker behoorde tot het domein van het privaatrecht en dan ook door de betrokken partijen zelf geregeld diende te worden. Hoewel dit *de jure* juist is, ging het standpunt voorbij aan de maatschappelijke werkelijkheid waarin sekswerkers een zeer zwakke positie innamen en ook geen beroep konden doen op collectieve belangenbehartiging. Met als gevolg dat de arbeidspositie van sekswerkers – zoals we hebben gezien in het vorige hoofdstuk – nog steeds niet goed geregeld is. Vergunninghouders hebben een verbetering van de arbeidspositie van de sekswerker meer dan tien jaar met succes gefrustreerd. De Belastingdienst heeft via de opting-in regeling meer rechtsbescherming voor de sekswerker trachten te creëren.

Een derde, exogene, ontwikkeling heeft de uitvoering van de wetgeving van 2000 eveneens sterk beïnvloed, namelijk de golf van arbeidsmigratie uit de Oostbloklanden na de uitbreiding van de EU in 2004. Deze heeft de samenstelling van de populatie van sekswerkers ingrijpend veranderd – zowel in Nederland als Oostenrijk. Een van de bijkomende verschijnselen van de migratiegolf was een toename van, of grotere bewustwording van, of beide, van mensenhandel. Tussen 2000 en 2004 voelden gemeentelijke autoriteiten zich steeds ongemakkelijker over mensenhandel. De politie trachtte deze nieuwe vorm van misdaad effectiever te bestrijden door het oprichten van een landelijk coördinatieplatform (informatie-instrument). Na signalen van hulpverleners dat toenemende aantallen jonge Oost-Europese sekswerkers de tippelzones overspoelden, besloten Amsterdam en Den Haag deze te sluiten. Maar het was vooral het Sneep-onderzoek<sup>1</sup>, waarbij sprake was van brute en gewelddadige exploitatie in de vergunde sector, dat een grote impact had op

de Nederlandse beleidswereld. We kunnen achteraf stellen dat dit onderzoek een ommekeer in het denken over prostitutie teweeg heeft gebracht. Sindsdien wordt in politieke kringen openlijk de vraag gesteld of het Nederlandse prostitutiebeleid niet op de verkeerde weg is en andere, meer repressieve oplossingen noodzakelijk zijn, waarbij steeds vaker het Zweedse voorbeeld van klantcriminalisering wordt genoemd als alternatief. Het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche kan in dit licht worden gezien als een logische stap in dit proces van herbezinning.

### 5.3 De invloed van de media op het beeld van prostitutie

De relatie tussen het openbaar bestuur en de media is complex. De media zijn enerzijds kritische volgers van de initiatieven van de overheid, maar hebben anderzijds een zelfstandige rol in het beïnvloeden van percepties en het vormen van de politieke agenda. In het geval van prostitutiebeleid zien we dat media dikwijls stereotypen en vooroordelen over prostitutie, gevoed door het stigma dat sekswerkers aankleeft, reproduceren. Aangezien de meeste mensen en politici geen rechtstreekse ervaring met de wereld van de prostitutie hebben, spelen media daarom een belangrijke rol in de (politieke) beeldvorming over prostitutie. Gezien die belangrijke rol hebben we een analyse uitgevoerd van de berichtgeving over prostitutie in twee landelijke dagbladen en een lokaal dagblad (De Volkskrant, De Telegraaf en het AD/Haagse Courant). In drie perioden (juni – augustus 2009, oktober – december 2000, en januari – mei 2011) hebben we alle berichten over prostitutie in deze drie dagbladen geanalyseerd.<sup>2</sup>

De uitkomst van onze analyse is dat de berichtgeving over prostitutie eenzijdig en voor het overgrote deel negatief is. In feite wordt prostitutie in de dagbladen gelijk gesteld aan (georganiseerde) misdaad. Wij ontdekten dat de dagbladen een aantal retorische technieken gebruiken om deze negatieve boodschap te construeren en zodanig te presenteren dat deze een zekere vanzelfsprekendheid verwerft. Ten eerste is dit het veelvuldig gebruik van vage getalsaanduidingen zoals: 'het merendeel', 'groot', 'heel groot', 'veel', 'massaal', 'steeds vaker', die moeten suggereren dat het om een groot probleem gaat. Deze indruk wordt versterkt door quasi-precisie bij het aangeven van de omvang van negatieve verschijnselen, zoals bijvoorbeeld '60%', '70%', '80%' '90%' gedwongen prostitutie. Een tweede veelvuldig toegepaste retorische figuur is de hyperbool. Termen als 'schokkend', 'aangrijpend', 'ziek', 'slavernij' komen veelvuldig voor in de berichtgeving. Een derde techniek is de aangrijpende gevalsbeschrijving waarvan wordt gesuggereerd dat deze representatief is voor de hele populatie van sekswerkers. Een vierde techniek is het mengen van literaire genres. De kracht van de bovenstaande gevalsbeschrijvingen bijvoorbeeld is gelegen in het vermengen van de genres rapportage (het feitelijk relaas), misdaadroman (de gedetailleerde beschrijving van wreedheden), pornografie (de gedetailleerde beschrijving van seksuele activiteiten) en melodrama (een gesimplificeerde en overdreven verhaalstructuur die krachtige emoties bij de lezer moet oproepen). In de wetenschappelijke literatuur over vertooganalyse wordt gesteld dat het de combinatie van dergelijke stijffiguren is die de perceptie van een maatschappelijk verschijnsel creëert, en wel op zo'n manier dat deze een vanzelfsprekend en bijna onontkoombaar karakter krijgt.

30

Tegen de achtergrond van het landelijk beleid en de negatieve berichtgeving in de media, speelden zich een aantal belangrijke ontwikkelingen af op gemeentelijk niveau.

## 5.4 Gemeentelijk beleid

Historisch gezien rustte de regulering van prostitutie in de vier grote steden op twee pilaren: het beschermen van de openbare orde en maatschappelijke zorg in combinatie met soa-bestrijding. In de jaren 2000 kreeg de bestrijding van mensenhandel steeds meer aandacht. De beleidsinstrumenten die hierbij centraal staan zijn:

- een vergunningen- en toezichtsstelsel (gezagsinstrumenten)
- directe verstrekking (organisatie-instrumenten)
- subsidies (financiële instrumenten)
- voorlichting (informatie-instrumenten)

We zien dus een breed spectrum aan beleidsinstrumenten dat in de loop der jaren is uitgebreid en verfijnd. Met de grotere nadruk op de bestrijding van mensenhandel zien we bijvoorbeeld dat het vergunningenstelsel onderdeel gaat uitmaken van zogenaamde handhavingsarrangementen. Centraal daarin is een combinatie van informatievergaring en handhaving. Informatievergaring vindt plaats via de ketenregie. Hierin komt een reeks van actoren regelmatig bijeen om informatie uit te wisselen over het prostitutieveld in de gemeente en afspraken te maken over interventies.<sup>3</sup> De ketenregie moet worden gezien als een fijnmazig informatie-instrument dat is ontworpen om het hoofd te bieden aan de snel wisselende, moeilijk grijpbare wereld van de prosti-

tutie. Tegelijkertijd is de ketenregie een krachtig middel voor het realiseren van beleidscoördinatie in een onvoorspelbare maatschappelijke sector. In bestuurskundige termen is ketenregie een reactie op een situatie waarin de actoren in een beleidsveld om effectief te kunnen opereren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn ('reciprocal interdependence'). Dit is het geval als een beleidsveld zich kenmerkt door snel wisselende situaties, moeilijk kenbaar is en daardoor onvoorspelbaar wordt ('dynamische complexiteit'). Beproefde coördinatiemechanismen zoals arbeidsdeling door middel van een organisatiehiërarchie en het ontwerpen van gestandaardiseerde procedures schieten in zulke situaties tekort. Effectieve afstemming vereist een proces van voortdurende wederzijdse aanpassing ('mutual adjustment'). Dat betekent dat de voor de uitvoering noodzakelijke actoren regelmatig, rechtstreeks en op een niet-hiërarchische wijze met elkaar kunnen communiceren. Het informatie-instrumentarium is verder aangescherpt met de wet Bibob die gemeentelijke toezichthouders in staat stelt diepgaande informatie over de antecedenten van vergunninghouders van seksinrichtingen en escortbedrijven te vergaren.

Maatschappelijke zorg en soa-bestrijding vormen van oudsher de kern van de 'harm reduction' taak van het gemeentelijk beleid. Het gaat hier om directe verstrekking via het organisatie-instrument. Maar even zeer belangrijk is het vertrouwen dat in de loop der jaren is gegroeid tussen de GGD en het veld.

Aangezien de invoering van een landelijk registratiestelsel een van de maatregelen is in het wetsvoorstel WRP wijden we enige woorden aan registratie van sekswerkers als beleidsinstrument. Daarbij richten we ons uitsluitend op de uitvoerbaarheid van het instrument.

Oostenrijk heeft geen landelijk registratiestelsel; sommige deelstaten registreren wel, andere niet. De manier waarop wordt geregistreerd verschilt per deelstaat. In de meeste gevallen melden bordeelhouders de sekswerkers die in hun bedrijf werken aan bij de politie of doen publieke gezondheidsinstellingen de registratie. In Wenen moeten sekswerkers zichzelf bij de politie aanmelden.

In Wenen is registratie verplicht sinds 1968. De uitgave van een gezondheidsboekje, waarin de soa-checks van de sekswerker staan vermeld, is gekoppeld aan de registratie. Sinds 2011 wordt het registratieformulier begeleid door een informatiefolder waarin de sekswerker wordt gewezen op de mogelijkheid zich te laten begeleiden of voorlichten door Lefö, een ngo voor sekswerkers. Lefö meldt nauwelijks een toename van het aantal sekswerkers dat zich tot haar wendt te hebben waargenomen. Verschillende geïnterviewde ngo-medewerkers verklaarden dat de mobiliteit onder sekswerkers interfereert met de registratie. Registratie kan alleen op afspraak. De wachttijd bedraagt een week. Als het gezondheidsboekje op orde is krijgt de sekswerker onmiddellijk toestemming tot arbeid. Wanneer echter de laatste soa-check meer dan drie maanden geleden heeft plaatsgevonden, meestal omdat de sekswerker enige tijd in het buitenland heeft gewerkt, dan moet ze zich eerst opnieuw laten onderzoeken, voordat de registratie wordt afgerond. Aangezien de sekswerker in die tijd niet kan werken verplaatst ze zich naar een andere deelstaat of werkt zonder registratie. De politie had geen cijfers over dergelijke verplaatsingen, maar schat dat in heel Oostenrijk 3000 tot 4000 ongeregistreerde sekswerkers actief zijn (cijfers uit 2010). Tenslotte was vrijwel geen enkele respondent in Wenen blij met de registratie. Registratie bij de sociale verzekeringsbank en de Belasting-

dienst moet voldoende zijn; registratie bij de politie vergroot alleen maar het stigma van het beroep.

De gemeente Utrecht heeft, als enige van de drie bij het onderzoek betrokken steden, sinds enige tijd een registratiesysteem ingevoerd voor de raamprostitutie. Raamverhuurders op het Zandpad mogen alleen ramen verhuren aan geregistreerde sekswerkers. De registratie wordt uitgevoerd door de GGD. Bij het intakegesprek wordt de sekswerker gewezen op voorlichting en hulpverlening. Dit maakt onderdeel uit van het zogenaamde barrièremodel waarbij een combinatie van maatregelen barrières moet opwerpen tegen mensenhandel. In Utrecht is naast het registratiesysteem ook een minimale verhuurperiode van vier weken vastgesteld, een maximale werktijd van twaalf uur per dag, en zijn het toezicht en de hulpverlening uitgebreid. De verwachting is dat dit het Zandpad minder aantrekkelijk maakt voor mensenhandelaren die door middel van een snelle 'turnover' hun verdiensten willen optimaliseren. Volgens een evaluatie van de gemeente Utrecht hebben gemeente, politie en het Openbaar Ministerie beter zicht op wat er zich afspeelt in de raamprostitutie. Bij de intakegesprekken werden er in een op de acht gevallen signalen van mensenhandel vastgesteld. Het is niet helemaal duidelijk of de sekswerker zich dan toch nog kan registreren (volgens een interview met de politie is dit wel het geval). In 2012 is in drie gevallen bij een vermoeden van ernstige mensenhandel een registratie ingetrokken. Het is niet duidelijk wat er met deze sekswerkers is gebeurd. Volgens dezelfde evaluatie is het aantal verschillende sekswerkers dat op het Zandpad werkt teruggelopen. Echter de sekswerkers klagen dat de verhuurtermijn van vier weken vooral een barrière voor henzelf vormt. Handhaving van de maximale

werktijden en de minimale huurtermijn vormen dan ook een knelpunt in de uitvoering.

## 5.5 Conclusie

Welke conclusies kunnen we trekken uit deze ontwikkelingen op gemeentelijk niveau? In de eerste plaats zien we hoe belangrijk beleidsuitvoering is, wil het beleid effect sorteren. Dit mag vanzelfsprekend lijken, maar het voorbeeld van het 7-punten plan uit Wenen illustreert wat er gebeurt als beleidsuitvoering niet de aandacht krijgt die het verdient. In 2010 kondigt het stadsbestuur van Wenen een zogenaamd 7-punten plan af om de prostitutiesector in de stad te hervormen. Het 7-punten plan bestrijkt een reeks maatregelen gericht op de clubs, straatprostitutie en hulpverlening. Maar in het 7-punten plan is nauwelijks nagedacht over beleidsuitvoering. Bovendien gaat van meet af aan vrijwel alle aandacht uit naar de straatprostitutie. De bewoners van de prostitutiestraten organiseren zich en zetten, met behulp van de media, grote druk op het stadsbestuur. Politieke gezagsdragers voelen zich in het nauw gedreven en bemoeien zich rechtstreeks met de straatprostitutie (Wenen heeft een 'rood-groen' bestuur en een grote rechtspopulistische fractie in de Raad die zich luidruchtig uit over het prostitutievraagstuk in de stad). Er volgt een aantal weinig succesvolle pogingen om netwerkinstrumenten in te zetten (bijeenkomsten van politici, ambtenaren, medewerkers van ngo's en zelfs enige sekswerkers) maar uiteindelijk weten de bewoners hun zin door te drijven. De straatprostitutie wordt verplaatst naar twee gebieden aan de rand van de stad waar geen bewoning is. Daar zijn geen voorzieningen en de sekswerkers werken er onder erbarmelijke omstandigheden. Tegelijkertijd wordt de veel grotere clubsector (er zijn meer clubs dan straatprostituties in Wenen) met grote terughoudendheid



benaderd. Er is sprake van dat clubs vergund gaan worden, maar wij hebben nergens iets kunnen vinden over een stelsel van toezicht of handhaving.

In de tweede plaats is het moeilijk om een sluitend stelsel voor de registratie van sekswerkers te ontwerpen. Het Weense model dat al meer 45 jaar in bedrijf is slaagt er niet in om alle sekswerkers die in Wenen werken te registreren. Registratie interfereert met mobiliteit. Wachttijden en wettelijke barrières die de registratie ophouden doet een aantal sekswerkers besluiten zich niet te laten registreren. In Utrecht zien we dat indien er signalen van mensenhandel worden geconstateerd er toch geregistreerd wordt, terwijl sekswerkers die Utrecht verlaten om ergens anders te gaan werken niet worden uitgeschreven.

In de derde plaats zien we op stedelijk niveau twee processen die in eerste instantie tegenstrijdig lijken, maar dat bij nadere beschouwing niet zijn. Wij noemen ze evolutionair leren en 'regulatory drift'. Evolutionair leren in een verspreid, gefragmenteerd beleidssysteem – zoals een gemeentebestuur – ontstaat onder drie voorwaarden: het is probleemgericht, de interactie in het stelsel heeft een open, deliberatief karakter, en er is sprake van reflectie op systeemniveau. De eerste twee elementen zien we duidelijk terug in de beleidsuitvoering in de drie betrokken steden. Het vergunningstelsel zoals dat ontstond uit het proto-vergunningensysteem uit de gedoogperiode, ontwikkelt zich gaandeweg, in antwoord op de veranderende populatie van sekswerkers, in de handhavingsarrangementen van vandaag. We zien dat het toezicht intensiever wordt, dat meerdere specialisten (Vreemdelingenpolitie, Belastingdienst) er bij betrokken raken, de informatievergaring verbetert en dat de onderlinge coördinatie, via het ketenregie, effec-

tiever georganiseerd wordt. Dit proces is in hoge mate zelfgestuurd in voortdurend onderling overleg tussen ambtenaren en tussen ambtenaren en politieke gezagsdragers. De nadruk in de uitvoering komt op informatie-, netwerk- en gezagsinstrumenten te liggen. Daarbij tekenen we wel aan dat de interactie in netwerken voornamelijk tussen ambtenaren en professionals plaatsvindt. Eigenaren worden geïnformeerd en geconsulteerd; sekswerkers zijn vrijwel volledig afwezig in het overleg.

'Regulatory drift' is een proces van geleidelijke verandering in beleid als resultante van talloze kleine uitvoeringsbeslissingen die onder de druk der omstandigheden zonder formele politieke besluitvorming of via politieke autorisatie achteraf, genomen worden. Het gaat dan om de keuze en inzet van beleidsinstrumenten die zich grotendeels 'onder de radar' van de politieke besluitvorming afspelen. Een van de gevolgen is doelverschuiving, waarbij een of meer oorspronkelijke doelen van het beleid gaandeweg uit het zicht verdwijnen en vervangen worden door andere doelen. Wij zien dit proces zich afspelen in de drie betrokken steden in de verschuiving via de grotere nadruk op gezagsinstrumenten (in combinatie met informatie-instrumenten) met als doel de bestrijding van mensenhandel. Tegelijkertijd werd de bescherming van de (arbeids-)positie van sekswerkers, een van de hoofddoelen van de legalisering van 2000, gezien als onderdeel van het privaatrecht, en kwam daardoor steeds meer op de achtergrond.

Wij wijten de combinatie van evolutionair leren en 'regulatory drift' aan een relatief tekort aan reflectie op systeemniveau. Er vinden weliswaar regelmatig evaluaties plaats van genomen maatregelen, maar deze hebben een

voornamelijk instrumenteel karakter ("Werk het of werkt het niet?"). Er vindt relatief weinig reflectie plaats over de onbedoelde gevolgen van het beleid, de manier waarop beleidsproblemen worden geformuleerd ('framen'), of de richting van het beleid in relatie tot de oorspronkelijke doelen. Veel uitvoeringsbeslissingen zijn reactief, gericht op het oplossen van wat op een bepaald moment als een dringend vraagstuk wordt gezien. Dit kan ertoe leiden dat het beleid onder invloed komt van een klimaat dat in de media is gegenereerd en dat gebaseerd is op onnauwkeurige en onbetrouwbare gegevens. Het kan ook leiden tot rechtsstatelijk dubieuze maatregelen, zoals de

administratieve aantekening in de diverse handhavingsarrangementen, op grond van weinig transparante 'signalen' van mensenhandel, die het individuele sekswerkers onmogelijk maakt om in een bepaalde seksinrichting te werken. Het gevolg is dat de last van de strijd tegen mensenhandel gedragen wordt door het slachtoffer in plaats van door de uitbuiters. In het slothoofdstuk stellen we een effectiever en rechtvaardiger systeem voor, maar voordat we daartoe kunnen overgaan moeten we eerst kort iets zeggen over het begrip mensenhandel dat momenteel zo centraal staat in het Nederlandse prostitutiebeleid.

- 
- 1 Dit is de affaire waarbij een bende, geleid door twee Turkse broers, werd ontdekt die op brute en gewelddadige wijze sekswerkers exploiteerde in het vergunde circuit in Alkmaar, Amsterdam en Utrecht. De politie kwam deze bende in 2004-2005 op het spoor.
  - 2 Deze perioden vallen samen met respectievelijk de behandeling van de opheffing van het bordeelverbod in de Tweede Kamer, de ophef naar aanleiding van Sneep onderzoek en de behandeling van de Wet Regulering Prostitutie (WRP) in de Eerste Kamer.
  - 3 Dat zijn o.a. ambtenaren van de Dienst Openbare Orde en Veiligheid, politiefunctionarissen van de Zeden- en Jeugdpolitie en van de Vreemdelingepolitie, medewerkers van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), de Officier van Justitie, de GGD, etc. Andere medewerkers schuiven aan naar gelang het onderwerp op de agenda.





# 6. Mensenhandel, uitbuiting en arbeidsmigratie

In het Nederlandse publieke debat over prostitutie staan het begrip 'mensenhandel', en het daaraan verwante begrip 'gedwongen prostitutie', centraal. In de berichtgeving in de media wordt, zoals we hebben gezien, prostitutie vaak gelijk gesteld aan mensenhandel. En sinds het Sneep-onderzoek heeft een aantal Nederlandse politici krachtig stelling genomen tegen mensenhandel. Het publieke debat heeft alle kenmerken van moreel beleid zoals hiervoor beschreven: emotionele toonzetting, onzorgvuldige omgang met de cijfers, brede morele generalisaties zoals de veelgehoorde uitspraak dat het Nederlandse beleid mislukt zou zijn, voorstellen voor een radicaal andere koers, en vage begripsvorming. In dit hoofdstuk concentreren we ons op het laatste punt: vage begripsvorming. We laten zien 1) dat het begrip mensenhandel een containerbegrip is, en 2) dat het niet in overeenstemming is met de empirische werkelijkheid. We stellen voor om het begrip te vervangen door het begrip uitbui-

ting (dat gepaard kan gaan met andere delicten zoals seksueel geweld en vrijheidsberoving) dat naar ons idee meer handvatten biedt voor een effectief en zorgvuldig beleid.

De bestuurskundige literatuur besteedt veel aandacht aan probleemformulering. Beleidsproblemen zijn niet objectief gegeven – hoewel ze zo wel ervaren worden door de betrokkenen – maar zijn constructen waarin waarden, assumpties, opvattingen, feiten en voorkeursoplossingen op vaak ongrijpbare wijze zijn samengevoegd. Het probleemconstruct vindt zijn uitdrukking in de taal. Het resultaat is een beleidsprobleem dat zich aan degenen die een bepaalde probleemformulering aanhangen als volkomen vanzelfsprekend en natuurlijk aandient. Dit maakt beleidsdebatten vaak zo moeizaam, omdat iedere partij haar eigen begrippen hanteert, statistieken mobiliseert, oplossingen propageert, en haar eigen waarden en assumpties buiten schot

houdt. Het maakt veel beleid ook resistent tegen feiten en bewijsvorming. Het technische begrip voor dit bestuurskundige hoofdstuk over probleemformulering is 'framing'; letterlijk een overkoepelend raamwerk creëren.

In het begrip mensenhandel komen twee verschijnselen samen die, historisch gezien, geassocieerd zijn met prostitutie: de uitbuiting van sekswerkers door derden en arbeidsmigratie. Soms vallen die twee samen, maar vaak niet. Beide verschijnselen hebben verschillende oorzaken. Uitbuiting wordt veroorzaakt door de zwakke maatschappelijke positie van sekswerkers, die zelf weer veroorzaakt wordt door het universele stigma dat rust op prostitutie. Arbeidsmigratie wordt veroorzaakt door geografische economische tegenstellingen, bijvoorbeeld tussen landen of tussen landelijke en stedelijke economieën. In het standaardbeeld van een slachtoffer van mensenhandel komen beide verschijnselen samen: een jonge, enigszins naïeve vrouw die door misleiding, bedreiging of geweld wordt gedwongen in een economische welvarend land in de prostitutie te werken en daar wordt uitgebuit.

In de uitgebreide literatuur over mensenhandel zien we dat het begrip op uiteenlopende manieren wordt opgevat: als seksueel geweld tegen sekswerkers, als een vorm van georganiseerde misdaad, als een mensenrechtenvraagstuk, als een migratieprobleem, of als een probleem van arbeidsrechten. Het VN-protocol over mensenhandel dat in 2000 in Palermo is overeengekomen bevat vrijwel al deze elementen:

***“The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of decep-***

***tion, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving of receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.”***

Het Palermo-protocol was een moeizaam compromis tussen voorstanders van de bestrijding en afschaffing van prostitutie en voorstanders van de opvatting dat prostitutie een onmiskenbaar maatschappelijk verschijnsel is, dat talloze kenmerken van arbeid vertoont en dat wetgeving gericht moet zijn op de bescherming van de positie van sekswerkers. Het in 2000 door het Nederlandse parlement aangenomen wetsartikel volgt het Palermo-protocol op de voet inclusief de verschillende ambivalenties:

**Als schuldig aan mensenhandel wordt met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie gestraft: degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over een ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest, of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen. (...)**

**Lid 2: Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.**

**Vanaf 2005 wordt de term vrouwenhandel vervangen door mensenhandel en is de term niet meer uitsluitend gereserveerd voor werk in de prostitutie. Teneinde mensenhandel voor de seksindustrie te onderscheiden van mensenhandel voor andere branches wordt in Nederland de term 'overige uitbuiting' geïntroduceerd."**

Het zou kortzichtig zijn om de opvattingen over mensenhandel die in het begrip verdisconteerd zijn, slechts te beschouwen als uiteenlopende aspecten of dimensies van het begrip mensenhandel. De intrinsieke vaagheid van het begrip heeft twee negatieve onbedoelde gevolgen. In de eerste plaats leidt de veelomvattende, vage delictomschrijving tot grote problemen bij het tellen van het aantal slachtoffers van mensenhandel. In internationale statistieken zijn verschillen van een factor tien geen uitzondering en verschillende analisten hebben gewezen op de neiging tot cijferinflatie in het debat over mensenhandel. Ten tweede gaat het niet om verschillende dimensies maar veeleer om verschillende interpretaties van het begrip, interpretaties die radicaal andere begripsafbakening, gegevensverzameling en beleidsmaatregelen suggereren. Het grote probleem met de wettelijke omschrijving van mensenhandel is dat het bijna al deze interpretaties tracht te combineren en daardoor tot inconsistentie in de begripsvorming en het daarop gebaseerde beleid leidt. De hiervoor gesignaleerde problemen rond het handhavingsbeleid zijn daar een voorbeeld van.

Het Nederlandse mensenhandelartikel is het langste uit het Wetboek van Strafrecht. Het omvat rekrutering, transport en uitbuiting. In de praktijk betekent dit dat het begrip in zijn toepassing enorm kan worden opgerekt: wie een vrouw overreedt om in de prostitutie te gaan, of haar helpt tegen betaling om zich in een nieuw land te vestigen, kan in principe worden aangemerkt als mensenhandelaar. In de praktijk heeft het in het publieke debat geleid tot een beeld van de sekswerker als een machteloos slachtoffer van gewetenloze misdadigers. Zoals we in eerdere hoofdstukken hebben gezien zijn deze definitie en het bijbehorende beeld niet in overeenstemming met de empirische werkelijkheid zoals die uit dit onderzoek naar voren komt. Hoewel er zeker sprake is van gevallen van rekrutering, afhankelijkheid en uitbuiting door misleiding en geweld, laten de interviews zien dat de meeste sekswerkers naar Nederland en Oostenrijk komen op zoek naar een beter leven. Daarbij worden ze geholpen door familieleden en bekenden. De relatie tussen de migrant en derden vertoont veel variëteit inclusief uiteenlopende vormen van geldelijk voordeel door derden. Zelfs in situaties waarin sekswerkers erkennen dat ze werden uitgebuit door deze derden en in een situatie van afhankelijkheid werden gehouden, weten ze zich in de meeste gevallen zelf daaraan te onttrekken. In plaats van machteloosheid zien we zelfbeschikking.

Gezien de fundamentele onduidelijkheden rond het begrip mensenhandel, stellen wij voor dit begrip te vervangen door het begrip uitbuiting. Uitbuiting vormt een centraal onderdeel van het Palermo-protocol. Uitbuiting betreft onacceptabele arbeidsomstandigheden en het ontzeggen van arbeidsrechten. Uitbuiting is een potentieel risico in iedere arbeidsrelatie. In het geval van prostitutie stellen we voor onderscheid te maken tussen seksuele en econo-

mische uitbuiting.<sup>1</sup> Seksuele uitbuiting bestaat uit: 1) het onvermogen om klanten te weigeren, 2) het onvermogen om bepaalde seksuele handelingen te weigeren, en 3) het onvermogen om zelf de voorwaarden vast te stellen waaronder seksuele dienstverlening plaatsvindt. Economische uitbuiting omvat: 1) werken onder het minimumloon, 2) extreem lange werktijden, en 3) economische afhankelijkheid van derden. Ieder van deze dimensies van uitbuiting kan variëren van mild tot extreem, waarbij we vier gradaties onderscheiden: 'matig', 'gemiddeld', 'ernstig' en 'extreem'. Ieder van deze 'cellen' die zo ontstaan hebben we geoperationaliseerd.<sup>2</sup> Een milde vorm van seksuele uitbuiting is bijvoorbeeld gedwongen worden tot het accepteren van onaangename intimiteiten zoals kussen. Een extreme vorm van seksuele uitbuiting is verkrachting. Een milde vorm van economische uitbuiting is bijvoorbeeld het niet ontvangen van btw-bonnen. Een extreme vorm is het moeten afdragen van alle inkomsten om een zogenaamde schuld af te betalen.

40

Bij de vormgeving en uitvoering van prostitutiebeleid biedt het begrip uitbuiting verschillende voordelen boven mensenhandel. Ten eerste maakt het ons bewust dat uitbuiting zich niet beperkt tot prostitutie, maar een risicofactor is in de arbeidssituatie van alle kwetsbare minderheden: arbeidsmigranten die de taal niet spreken, kinderen en laagopgeleiden. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel betreft bijvoorbeeld ook uitbuiting in andere economische sectoren dan prostitutie in haar rapportages. Ten tweede maakt het ons ervan bewust dat uitbuiting geen monolithisch begrip is maar dat het voorkomt in uiteenlopende vormen en gradaties. Ten derde, hoewel uitbuiting niet exclusief onder arbeidsmigranten voorkomt (zie punt 4 hieronder), is het daar wel sterk mee geassocieerd. Dat betekent

dat uitbuiting niet uitsluitend een probleem voor sekswerkers is maar ook voor arbeidsmigranten in andere economische sectoren, zoals schoonmaakwerk, huishoudelijke dienstverlening, de horeca, en de tuinbouw.

Ten vierde, het begrip uitbuiting situeert het probleem waar het zich afspeelt: in de bedrijven in de contractuele relatie tussen de sekswerker en werkgever.<sup>3</sup> Dit biedt twee voordelen. Ten eerste beperkt uitbuiting zich niet tot migranten. Zoals we hebben gezien in hoofdstuk 3 zijn allerlei vormen van endemische uitbuiting – middelmatig tot extreem in ons schema – endemisch in de vergunde sector. Uitbuiting in de prostitutie is sterk geassocieerd met het universele stigma dat het beroep aantrekt. Men kan stellen dat migranten in de prostitutie moeten opboksen tegen een dubbel stigma: dat van de 'ander', de laagopgeleide migrant die onze taal niet spreekt en gebruik maakt van onze voorzieningen, en dat van de prostituee. Ten tweede, hoeft het beleid zich niet meer bezig te houden met de ongrijpbare en moeilijk bewijsbare processen die zich in het land van herkomst tussen de sekswerker – of slachtoffer – en derden zouden afspelen. En evenmin met de vage, en dikwijls door sekswerkers betwiste, 'signalen' van mensenhandel. Uitbuiting vindt plaats op de werkplek in het bestemmingsland en is via bovenstaande operationalisering betrekkelijk eenduidig vast te stellen. In de aanbevelingen zullen we een voorstel doen dat, voortbouwend op het vaststellen en bestrijden van uitbuiting, in plaats van de weg van steeds verdergaande regelgeving en toezicht, een meer effectieve vorm van zelfregulering voorstelt.

Ten vijfde, het begrip uitbuiting in haar verschillende vormen en gradaties herstelt de zelfbeschikking van sekswerkers. De seks-



werker is niet op voorhand een slachtoffer maar een individu dat in situaties die weliswaar worden gekenmerkt door allerlei structurele beperkingen, zelf keuzes maakt en *vervolgens* wordt uitgebuit op de werkplek in het bestemmingsland.

Ten zesde, ter bestrijding van uitbuiting hebben we geen speciale wetgeving nodig, maar bieden bestaande wetgeving en bestaande organisaties ruimschoots mogelijkheden tot inspectie en vervolging in geval van overtreding.

- 
- 1 Wie de literatuur over arbeidsmigratie leest wordt het al snel duidelijk dat seksuele uitbuiting zich niet beperkt tot prostitutie maar een risico vormt voor sekswerkers, en soms ook mannen, en in vrijwel alle beroepen die open staan voor laagopgeleide arbeidsmigranten.
  - 2 In het Engelstalige hoofdrapport hebben we deze operationalisering opgenomen in de vorm van een tabel.
  - 3 Dit laat onverlet dat er ook sprake is van uitbuiting in de relatie tussen de sekswerker en derden, zoals pooiers, kennissen, familieleden, verhuurders van woon- en werkruimten en zelfs taxichauffeurs. Daarbij zij aangetekend dat het begrip pooier uit het Wetboek van Strafrecht is verdwenen. Het wordt nu begrepen onder artikel 273f, mensenhandel/misbruik maken van afhankelijkheid.



# 7. Aanbevelingen

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat aan prostitutiebeleid een paradox ten grondslag ligt. Hoewel regulering van prostitutie de positie van sekswerkers ingrijpend kan beïnvloeden, zowel ten goede als ten kwade, is prostitutie tegelijkertijd zeer beleidsresistent. De ervaring leert dat prostitutiebeleid dat zowel in ontwerp als uitvoering wordt geleid door rechtsstatelijke principes, een krachtig instrument kan zijn in het beschermen van de rechtspositie van een a priori kwetsbare groep. Het feit echter dat prostitutie sterk gestigmatiseerd is, dat sekswerkers en klanten (daarom) het liefst zo anoniem mogelijk blijven, en dat prostitutie blootstaat aan internationale ontwikkelingen waar nationale en lokale overheden weinig invloed op kunnen uitoefenen, heeft tot gevolg dat de effecten van prostitutiebeleid vaak achterblijven bij de doelen. De erkenning van deze paradox noopt daarom tot een zekere bescheidenheid ten aanzien van de ambities van prostitutiebeleid.

In dit slothoofdstuk formuleren we een aantal suggesties voor een humaan én effectief prostitutiebeleid. We gebruiken met opzet niet de gangbare term 'best practices' omdat deze term de illusie creëert dat er sprake kan zijn van universele, min of meer onveranderlijke, beleidsprincipes die in iedere beleidssituatie toepasbaar zijn. Door te spreken van 'suggesties' willen we benadrukken dat het gaat om beleidsprincipes die als startpunt voor beleidsontwerp kunnen dienen en voor hun realisatie moeten worden aangepast aan specifieke lokale omstandigheden.

- 1 Effectief prostitutiebeleid vereist zorgvuldige en consistente aandacht voor beleidsontwerp en -uitvoering. Hoewel de keuze van een beleidsaanpak natuurlijk bij de politiek hoort te liggen, hangt het slagen of falen van die aanpak vooral af van de keuze, implementatie en evaluatie van beleidsinstrumenten. Zorgvuldige en

consistente beleidsuitvoering vereist een kader van toegewijde en ervaren ambtenaren en professionals, die in staat zijn om het vertrouwen van het veld te verwerven.

- 2 Effectieve regulering van prostitutie vergt een nauwkeurig toezicht op seksbedrijven. Dit toezicht betreft soa-bestrijding, hygiëne, arbeidsomstandigheden, arbeidsrechten, en de openbare orde. Dit toezicht moet zo zijn opgezet dat het de zelfbeschikking van sekswerkers bevordert. Het Nederlandse model van soa-preventie door de GGD dat is gebaseerd op vrijwilligheid en vertrouwen is hiervan een goed voorbeeld. Wij zullen hieronder een suggestie doen hoe regulering en toezicht kan worden opgezet en uitgevoerd in nauwe samenspraak met sekswerkers.

44

- 3 'Regulatory drift' en doelverschuiving zijn risico's die inherent zijn aan regulering. Om dit te voorkomen dient er naast evaluaties van specifieke maatregelen ook regelmatig reflectie op systeemniveau plaats te vinden. Daarbij gaat het om vragen over de onbedoelde gevolgen van het beleid, over eventuele verschuivingen in de manier waarop beleidsproblemen worden geformuleerd ('framing'), of over de richting van het beleid in relatie tot de oorspronkelijke doelen.
- 4 De dynamische complexiteit van het prostitutieveld vereist van de kant van de overheid hierop toegeruste informatie-instrumenten en coördinatiemechanismen. Ketenregie is een goed voorbeeld van een dergelijk mechanisme. Een meer directe participatie van de doelgroep van het beleid wordt in de moderne bestuurskundige literatuur als een ander dergelijk

mechanisme gepresenteerd. De rationale is dat de doelgroep in staat is om een dosis ervaringskennis aan het beleid toe te voegen. Dit is vooral belangrijk in situaties waarin de maatschappelijke afstand tussen beleidsmaker en doelgroep groot is.

- 5 Om de effectiviteit en het leervermogen van het openbaar bestuur te vergroten suggereren we sekswerkers een grotere stem te geven in de vormgeving en uitvoering van het prostitutiebeleid. Zowel in Oostenrijk als Nederland bestaan geen sekswerkercollectieven. Desalniettemin worden individuele sekswerkers en organisaties die sekswerkers zeggen te vertegenwoordigen, regelmatig geconsulteerd door ambtenaren en politici. Het is echter onduidelijk in welke mate de ervaringen en meningen van sekswerkers invloed hebben op het beleid. Men kan veilig concluderen dat in beide landen sekswerkers niet structureel deel uitmaken van het beleidsvormings- en uitvoeringsproces. De benadering die in Nieuw-Zeeland met succes wordt gehanteerd kan tot voorbeeld strekken. In Nieuw-Zeeland speelt het New Zealand Prostitute's Collective een belangrijke rol in de beleidsadvisering, de dienstverlening aan sekswerkers, de vertegenwoordiging van de belangen van sekswerkers, en conflictbemiddeling tussen sekswerkers en derden. De NZPC vertegenwoordigt zowel vrouwelijke als mannelijke sekswerkers.
- 6 In aansluiting op aanbeveling 5 willen we de Nederlandse overheid en gemeenten aanmoedigen sekswerkers te gaan ondersteunen in hun pogingen tot zelforganisatie. Omdat sekswerkers de zwakste partij zijn in het prostitutieveld, en hun arbeidspositie wordt gezien als een

zaak van het privaatrecht, is een effectieve collectieve belangenbehartiging eens te meer van belang. Pogingen om een vakbond van sekswerkers op te richten zijn om verschillende redenen op niets uitgelopen. Internationaal bestaan er wel succesvolle voorbeelden van zelforganisatie via sekswerkerscollectieven die financieel worden gefaciliteerd door de overheid. Een krachtig sekswerkerscollectief kan verschillende functies vervullen, zoals het vergroten van de effectiviteit van toezicht en handhaving door het signaleren van seksuele en economische uitbuiting in alle vormen van prostitutie, het representeren van de belangen van sekswerkers, het voorlichten van sekswerkers over entree tot en exit uit de prostitutie, directe dienstverlening, conflictbemiddeling, en beleidsadvisering.

- 7 Wij stellen voor de begrippen 'mensenhandel' en 'gedwongen prostitutie' te vervangen door 'seksuele en economische uitbuiting'. Beide laatste begrippen zijn eenvoudig te operationaliseren voor gebruik in toezicht en handhaving. Ze sluiten ook beter aan bij de ervaringswereld van de sekswerker; zeker in combinatie met aanbeveling 5.

- 8 In Nederland zijn traditionele vormen van prostitutie zoals clubs op hun retour. Nieuwere vormen die zich kenmerken door een grotere zelfstandigheid van de sekswerker en het gebruik van internet als wervingsmedium, zijn in opkomst. Onder voorwaarden, zoals de betrokkenheid van een krachtig sekswerkerscollectief dat hun zichtbaarheid garandeert, stelt dit de sekswerker in staat zich weerbaarder op te stellen tegen economische en seksuele uitbuiting. Wij suggereren dat gemeenten deze trend tot grotere zelfstandigheid van sekswerkers bevorderen.



## Colofon

### Een samenwerkingsproject van

Universiteit Leiden, Campus Den Haag

University of Sheffield

Gemeente Den Haag

Gemeente Rotterdam

Gemeente Utrecht

Platform31

# PLATFORM31

### Uitgave

Platform31

Postbus 30833

2500 GV Den Haag

070 - 302 84 84

info@platform31.nl

www.platform31.nl

### Auteurs

Hendrik Wagenaar

Sietske Altink

Helga Amesberger

### Eindredactie

Hanneke van Rooijen (Platform31),

Sietske Altink

### Beeld

Foto's: Sietske Altink

### Grafisch ontwerp

De Jongens Ronner

### Opmaak

az grafisch serviceburo BV

### Druk

Platform P, Rotterdam

Juli 2013

© Platform31

ISBN 978-94-91711-02-2

47

