

## **Opmerkingen van De Rode Draad naar aanleiding van het wetsontwerp.**

Eind december 2008- begin januari 2009

### **Inleiding**

In 2005 hebben wij gepleit voor het invoeren van een kaderwet waarin veel aandacht wordt besteed aan de positie van prostituees. Op dit gebied is onze wens gehonoreerd en wel in de vorm van een Algemene Maatregel van Bestuur. Tevens vinden we het verheugend dat er voorzieningen worden getroffen voor informatieverschaffing aan prostituees. Wij onderschrijven de doelstellingen van de wetgever en wij vinden bestrijding van mensenhandel een belangrijke stap in positieverbetering van sekswerkers.

Het is in de pers breed uitgemeten dat de organisaties uit het veld bij het schrijven van de wettekst zijn geconsulteerd. Dit is inderdaad regelmatig gebeurd, maar dat wil niet zeggen dat De Rode Draad onverdeeld positief is over de wet. Alle bijeenkomsten dienaangaande hebben wij – overigens samen met alle andere organisaties in het veld geprotesteerd tegen registratie van prostituees, strafbaarstelling van klanten en de nuloptie. Onderstaande opmerkingen hebben we meerdere malen tijdens de bijeenkomsten over de wet geventileerd. Wij hebben met andere organisaties gepleit voor het ruimhartig toestaan, eventueel met een ‘lichte vergunningenplicht’ van het werken vanuit de eigen woning van meerderjarige ‘legale’ sekswerkers. Door de onduidelijkheden in de wet weten wij niet of dit nu wel of niet wordt gehonoreerd. Wij begrijpen dat het in principe kan, maar dat gemeenten dit ‘onder omstandigheden’ kunnen verhinderen.

Wij zullen in dit document de onduidelijkheden in de wet eerst toelichten. Daarna stellen wij vragen bij de uitvoerbaarheid. Tot slot uiten wij onze twijfels bij de effectiviteit van de wet. In een apart document geven wij antwoord op de vragen die de overheid ons gesteld over leeftijdsverhoging en de risico's voor gemeenteambtenaren. Tevens geven we daarin enkele suggesties om tot een emancipatoir prostitutiebeleid te komen.

### **Een opmerking vooraf bij de onduidelijkheden:**

Na gesprekken met andere ‘meelezers’ menen wij twee mogelijke interpretaties van de vergunningenplicht voor zelfstandigen te zien:

In onze ogen de meest gunstige:

*De registratieplicht bij de gemeente vervangt de verplichte inschrijving bij de Kamer van Koophandel, ook voor raamprostituees.*

De sinds 1 januari 2008 verplichte inschrijving bij de Kamer van Koophandel van alle zelfstandig werkers en freelancers is voor prostituees problematisch. Zij zijn daardoor namelijk gedwongen om hun naam en adres in het handelsregister op te laten nemen. Dit kan grote gevolgen hebben voor hun privacy: stalkende klanten kunnen zo hun huisadres achterhalen en criminelen kunnen daar misbruik van maken. Tevens is het voor hen problematisch dat mensen uit hun omgeving hun beroep kunnen achterhalen. Dit kan grote problemen veroorzaken met hun gezin en de omgeving. Op prostitutie rust al een stigma en

dit wordt alleen maar verzaamd door aan prostituees eisen te stellen die niet opgaan voor andere beroepen. Juist doordat prostituees te lijden hebben onder het stigma trachten ze zoveel mogelijk anoniem te blijven.

Wij hebben er overigens moeite mee te bepalen in hoeverre de wetgever raamprostituees als zelfstandigen ziet. Werken zij nu VOOR een exploitant of BIJ een exploitant? In het eerste geval zijn zij niet zelfstandig in de fiscale zin. In het tweede geval zijn zij waarschijnlijk voor de wetgever zelfstandig hoewel niet noodzakelijkerwijs in fiscale zin.

In onze ogen de minst gunstige:

*De registratieplicht komt bovenop de bestaande registratieplicht bij de Kamer van Koophandel:*

Het gaat hier om een extra registratie. Hoewel de maatregel nauwelijks door de Kamer van Koophandel naar de betrokkenen is gecommuniceerd, moeten ALLE freelancers en zelfstandigen vanaf 1 januari 2008 zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Voordien gold die registratieplicht bij de Kamer van Koophandel alleen voor ondernemers die aan bepaalde eisen voldeden.

De wens prostituees te registreren is niet nieuw. In Europa is registratie van prostituees ingevoerd onder Napoleon. Het doel daarvan was prostituees te lokaliseren om geslachtsziektecontrole mogelijk te maken. Prostituees die besmet waren werden opgesloten in daarvoor bestemde hospitalen waar ze niet behandeld werden bij ontstentenis van adequate behandelmethoden. Nu wordt registratie ingezet om een ander euvel te verhelpen: mensenhandel. Net zo min als bestrijding van geslachtsziekten adequaat gebeurt door prostituees te registreren, is registratie een panacee tegen mensenhandel. Dit misdrijf bestrijdt men door mensenhandelaren en uitbuiting aan te pakken, net zoals men geslachtsziekte bestrijdt door de juiste behandeling.

De Engelse historica Judith Walkowitz heeft aangetoond dat door dergelijke registratiepraktijken de identiteit van de 'common prostitute' is ontstaan. Dit is een stempel geworden dat men een levenlang met zich meedraagt. In Nederland verwoordt men dit in de zeggwijze: 'Eens een hoer, altijd een hoer.'

De associatie van registratie en bescherming van prostituees is evenmin een vinding van het kabinet Balkenende IV. In 1997 verscheen een vernietigend rapport van wat toen nog de Registratiekamer heette – nu de Commissie Bescherming Persoonsregistratie- presenteerde de politie de noodzaak van registratie van prostituees als van belang voor hun bescherming. Protesten van prostituees leidden tot de uitspraak van de Registratiekamer die registratie door de politie onwettig verklaarde. Wij zullen overigens zeker de hulp van het CBP inroepen om haar licht te laten schijnen over deze vorm van registratie. Wat is het verschil tussen registratie door een gemeente of door de politie? Onze paragraaf over de onduidelijkheden begint niet zonder reden met de onduidelijkheid rond het begrip zelfstandigheid in het wetsontwerp.

## **Onduidelijkheden**

De wet bevat nog vele onduidelijkheden die aanleiding kunnen vormen tot willekeur. Dit betreft vooral de begrippen 'zelfstandigheid', 'omstandigheden', 'souteneur', 'bordeel' en 'erotisch-pornografisch'. Behalve de onduidelijkheid in het begrippenkader zullen betrokkenen in de praktijk moeilijk kunnen bepalen of ze wel of niet strafbaar zijn.

### *Zelfstandig?*

Wat is nu precies een zelfstandige prostituee? Het lijkt erop dat de wetgever drie betekenissen aan het woord 'zelfstandig' geeft. We hebben al te kampen met de bestaande spraakverwarring tussen zelfstandig als een karaktertrek, om aan te duiden dat men onafhankelijk van anderen een oordeel kan vormen en het werk kan inrichten en die van de fiscale categorie van zelfstandige ondernemer. Daar komt een derde categorie bij: de prostituee die niet uitsluitend voor een prostitutiebedrijf werkt.

Wij citeren uit de memorie van toelichting:

Het element 'zelfstandig' wordt gehanteerd om een onderscheid te maken tussen prostituees die zich wel en niet moeten laten registreren. Het is geen indicatie voor de wijze waarop de prostituee fiscaal of arbeidsrechtelijk beschouwd moet worden. Zo kan ook, afhankelijk van de omstandigheden, een zelfstandig werkende prostituee fiscaal gezien een bedrijf zijn, zonder dat dit betekenis heeft voor de toepassing van deze wet: het maakt de zelfstandig werkende prostituee niet vergunningplichtig.'

Het wordt waarschijnlijk aan organisaties als De Rode Draad overgelaten om aan prostituees uit te leggen wat die 'omstandigheden' zijn. Overigens is 'het feiten en omstandigheden' in oog nemen, specialistenwerk en leidt tot veel juridisch getouwtrek, zoals de Belastingdienst zal kunnen beamen.

De verwarring wordt echter groter wanneer de wetgever stelt:

Indien een prostituee op een vaste locatie, niet-zijnde haar huisadres, werkzaam is, betekent dit niet per se dat zij in een prostitutiebedrijf werkzaam is. Van belang is onder meer de aard van de relatie tussen de prostituee en degene die de locatie ter beschikking (stelt). Is dit louter een relatie als verhuurder-huurster, dan kan de prostituee daar als zelfstandig werkende prostituee werkzaam zijn; de verhuurder is door het enkel feit dat hij ruimte verhuurt aan een prostituee, niet te kwalificeren als exploitant.

### *Omstandigheden?*

Het antwoord op de vraag of iemand wel of niet exploitant is, hangt ook dan weer af van 'omstandigheden': of de ruimte herkenbaar is als prostitutieruimte. Daarover kan een groot verschil van mening ontstaan. Dat geldt ook voor de op zichzelf werkende thuiswerker. Het bepalen van de 'omstandigheden' wordt aan de gemeenten overgelaten, waardoor er weer grote verschillen tussen gemeenten gaan ontstaan, een ongewenste situatie die een kaderwet juist zou moeten verhelpen.

### *Erotisch pornografisch*

Een andere onduidelijkheid betreft het vergunningplichtig zijn van gelegenheden waar erotisch-pornografische voorstellingen worden gegeven. Wat daar precies onder wordt verstaan is onderwerp van discussie. Bepaalde culturele en religieuze minderheden zullen de ene vertoning eerder erotisch-pornografisch vinden dan een andere groepering.

### *Souteneur*

Het lijkt ons weinig productief om het begrip souteneur weer in te voeren. Dit personage is destijds buiten de wet gehouden omdat het teveel onduidelijkheid oplevert. Zoals het nu geformuleerd is valt de familie van de prostituee er ook onder. De partners van mensen uit andere beroepen worden niet souteneur genoemd. Een souteneur die zich van dwang en/of geweld bedient noemen we een mensenhandelaar. Een beveiligingsbeambte in een club is gewoon beveiligingsbeambte, het heeft geen zin om hem/haar souteneur te noemen. Als beveiligingsbeambte moet hij/zij al aan bepaalde voorwaarden voldoen. Een exploitant is een exploitant en hoeft derhalve niet als souteneur te worden betiteld. Dat is nodeloos stigmatiserend. Ligt het soms in de bedoeling de boodschappenjongens in de raamgebieden vergunningplichtig te stellen? Zijn de maatschappelijk werkers op de tippelzones ook souteneurs? En hoe zit het met de boekhouders van prostituees? Taxichauffeurs?

### *Bordeel*

Op pagina 11 introduceert de wetgever de term 'bordeel'. Dit begrip is niet opgenomen in de lijst definities. De term borddeel kan verwarring scheppen: bedoelt men raamverhuurpanden of juist clubs en privéhuizen.

*De betrokkenen weten niet wanneer ze wel of niet strafbaar zijn.*

Wie valt er als beheerder van een prostitutiebedrijf te classificeren en moet derhalve een vergunning aanvragen? Met andere woorden, wat is de formele juridische positie van het personeel in een prostitutiebedrijf: de bedrijfsleider, de gastvrouw, de beheerder, de beveiliging en de portier?

Een andere onduidelijkheid treft de exploitant. Hij/zij is strafbaar als hij een slachtoffer van mensenhandel in zijn bedrijf laat werken. Voor politie en hulpverleners is het al moeilijk vast te stellen of iemand wel of geen slachtoffer van mensenhandel is en het valt niet te verwachten dat een exploitant dat ook feilloos kan. De identificatie van een slachtoffer van mensenhandel kan uren, weken, ja zelfs maanden duren. Bovendien is het moeilijk de bestanddelen van het delict mensenhandel als dwang, uitbuiting, afhankelijkheidsrelatie te onderkennen en een bepaalde zwaarte toe te kennen. (Zie hiervoor de jurisprudentie van processen van mensenhandel).

Een prostituee moet ook weten of het bedrijf waar ze gaat werken een vergunning heeft. Worden de vergunninghouders op een website gepubliceerd? Of moet hij/zij een eind reizen en vervolgens constateren dat hij/zij in een onvergund bedrijf is beland? Zijn alle gemeenten bereid hun beleid toegankelijk te maken en een omschrijving te geven van 'omstandigheden'? En hoe kan de klant weten dat hij gebruik maakt van de diensten van een vergunde prostituee? Om privacyredenen mag hij/zij niet een landelijk register raadplegen. Dit is vooral een probleem van klanten van thuiswerkers, die vaak niet een prostituee in hun eigen woonplaats bezoeken. En... Hoe kan een klant weten dat hij/zij zich een gemeente bevindt met een nuloptie?

Wij hebben nog steeds geen antwoord gekregen op de vraag hoe een klant kan bepalen of een zelfstandige prostituee die hij/zij voornemens is te bezoeken, geregistreerd is of niet. Als dit al op afspraak gebeurt, is de klant op geen enkele manier in staat de gegevens te verifiëren. Het is overigens niet wenselijk dat een prostituee gegevens verstrekt aan de klant. Dit kan leiden tot chantage, stalking en beroving van de prostituee in kwestie.

De wetgever wil de klant die van een *mogelijke* uitbuitingssituatie gebruik maakt, strafbaar stellen. Wat verstaat men onder een mogelijke uitbuitingssituatie? Het begrip ‘mogelijke uitbuitingssituatie’ is zeer rekbaar. Moet een klant voordat hij een dienst laat verlenen, eerst alle jurisprudentie over uitbuiting doornemen en vervolgens een risico-analyse maken van mogelijke uitbuiting?

### **Principiële bezwaren**

Wij verzetten ons tegen het feit dat een bepaalde vorm van seksualiteit tussen volwassenen met elkaars instemming strafbaar wordt gesteld, namelijk als het tegen betaling gebeurt zonder dat daar een gemeentelijke goedkeuring aan gegeven is. Wij vinden dit een ontoelaatbare inmenging in de privésfeer van burgers.

#### *Stigmatisering door een ‘status aparte’ van de prostituee*

Wat de positie van sekswerkers betreft richt ons belangrijkste bezwaar zich op de registratieplicht van de zelfstandige prostituee en via de exploitant van de andere sekswerkers die in de wet centraal staat. De sekswerker is de enige beroepsuitoefenaar die slechts op grond van zijn/haar beroep wordt geregistreerd bij een gemeente. In alle andere beroepen waar een vorm van registratie geldt, gebeurt dat op grond van kwaliteits- of opleidingseisen. Seksualiteit is echter in hoge mate een persoonlijke zaak en derhalve zijn kwaliteitseisen of opleidingseisen niet aan de orde. De wetgever omschrijft het werk van de prostituee dan ook als ‘highly personalised’. De niet-geregistreerde prostituee wordt zelfs strafbaar gesteld. Bij het oplopen van boetes riskeert de sekswerker ook nog eens een strafblad, wat niet bevorderlijk is voor loopbaanverandering. Dit is sinds de negentiende eeuw in Europa niet meer vertoond.

De aanstaande registratieplicht zou alleen gelden voor zelfstandige prostituees. Degenen die in clubs en privéhuizen volgens het opting-in systeem of in loondienst werken, hoeven zich niet extra te registreren. Dit betekent in de praktijk echter dat de gemeenten ze wel degelijk registreren door toegang te eisen tot de administratie van de betreffende bedrijven. De wetgever geeft expliciet als doel hiervan aan dat de gemeente dan weet hoeveel prostituees er die dag in de gemeente werken. Ook hiermee krijgt de branche een aparte behandeling. Wil een gemeente niet weten hoeveel fietsenmakers, schoenverkopers, journalisten, schoonmakers enz. per dag binnen haar grenzen werken?

Een kleine vorm van discriminatie is de eis dat alle seksbedrijven over een vast telefoonnummer moeten beschikken. Teneinde te voorkomen dat in de toekomst seksbedrijven te herkennen zijn aan een vast telefoonnummer, lijkt het ons zinnig om dat vaste telefoonnummer van alle bedrijven in Nederland te eisen. Dus ook van financiële dienstverleners, internetbedrijven en alle andere bedrijven die voor consumenten alleen te bereiken zijn door middel van 0800 of 06 nummers.

### *Naar een prostituee gaan strafbaar? .*

Er bestaan allerlei wetten tegen het afswingen van seks: wetten tegen verkrachting, aanranding en seksuele intimidatie. Een klant die dit tegen betaling afdwingt is net zo strafbaar als iemand die daar geen betaling tegenoverstelt. Ook een prostituee kan een man aanklagen wegens verkrachting. Ook al is een prostituee slachtoffer van mensenhandel, wil dat nog niet zeggen dat hij/zij dit niet als werk ziet. Hij/zij kan namelijk slachtoffer van uitbuiting zijn. Wij kennen gevallen waarin de betaling van klanten als een verzachting van het leed wordt ervaren. Niet alle slachtoffers van mensenhandel wijzen het werk per definitie af. De meeste slachtoffers uit Centraal en Oost-Europese landen wisten dat ze in de prostitutie terecht zouden komen maar wilden het verdiende geld wel zelf houden. Zij zeggen zelf dat het niet gaat om uitbuiting door de klant, maar om uitbuiting door de handelaar en/of de exploitant. In de nieuwe wet is de klant ook wetsovertreder wanneer de volwassen prostituee met zijn/haar instemming seksuele diensten verleent.

### *Voorkomt registratie uitbuiting?*

Een ander principieel bezwaar tegen de wet is dat het element 'uitbuiting' als belangrijk constituent van het begrip mensenhandel volkomen onder de tafel verdwijnt. Het enige wat telt is hoe een persoon in de prostitutie belandt. De omstandigheden waaronder prostituees werken spelen nauwelijks een rol in het wetsvoorstel. Maar voor de emancipatie van ALLE sekswerkers is het van belang dat uitbuiting wordt aangepakt. Overigens is er sinds het begin van de negentiende eeuw een richtingenstrijd gaande over wat nu het belangrijkste constituerende element is van mensenhandel: de werving voor prostitutie of de uitbuiting. Abolitionisten, dat wil zeggen degenen die de prostitutie willen afschaffen, hebben de neiging de nadruk op het eerste te leggen. Zij erkennen impliciet alleen degenen als slachtoffer van mensenhandel die onder valse voorwendsels naar Nederland zijn gehaald. Deze voorkeur voor het onschuldige slachtoffer is hardnekkig. Aan de andere kant van het spectrum, dat wil zeggen degenen die de omstandigheden van uitbuiting benadrukken, bevinden zich degenen die arbeidsrechten voor prostituees propageren. De Rode Draad en organisaties en deskundigen als BlinN, Comensha en Marjan Wijers die zowel oog hebben voor frauduleuze werving als voor de uitbuiting die daarmee gepaard gaat.

Wij vragen ons af of de wetgever alle prostituees die niet door middel van registratie het tegendeel kunnen bewijzen als slachtoffer van mensenhandel ziet. Ook dit gaat alleen om de entree in het vak. Niet- geregistreerde prostitutie wordt verward met een zeer ernstig misdrijf als mensenhandel. Dit steekt des te meer bij het artikel dat stelt dat het mogelijk is met apparatuur een woning binnen te dringen als er een vermoeden is van illegale prostitutie. Dit kan dus ook een meerderjarige prostituee in Nederland treffen die niet geregistreerd is.

Eventueel aanwezige kinderen moeten zich in dit geval ook kunnen legitimeren.

Dit is wel een hele zware maatregel. Mag de politie een deur intrappen enzovoort bij het vermoeden dat er twee meerderjarige legaal in Nederland verblijvende vrijwillig werkende maar niet geregistreerde prostituees werken? Het is mogelijk dat het gerechtvaardigd is bij een redelijk vermoeden van MENSENHANDEL, maar dat is niet hetzelfde als het werken van een niet geregistreerde prostituee.

### *De nuloptie*

Prostitutie is een legale bedrijfstak. Deze valt daarom niet te vergelijken met activiteiten die verboden zijn tenzij ze gedoogd worden zoals gokken en het verkopen van soft drugs. Door

het invoeren van een nuloptie geeft men een gemeente het recht om een vorm van legale bedrijvigheid te weigeren op onduidelijke gronden. Dit verbod geldt ook de bedrijvigheid in het algemeen en niet een bepaalde ondernemer of een duidelijk omschreven bedrijf. Ook dat is een vorm van ‘status aparte’ van de prostitutie waarin geen oog meer is voor het feit dat het om een economische sector gaat waar marktmechanismes een rol spelen.

### **Moeilijke uitvoerbaarheid:**

De uitvoerbaarheid van de wet roept grote vragen op. Die betreffen de praktijk van de registratie, de bewijsbaarheid en het bewaken van de privacy.

#### *De praktijk van de registratie*

Een gemeente moet een ambtenaar aanwijzen die de registratie van prostituees ter hand neemt. Hoe komt de ambtenaar in kwestie aan de kennis van de prostitutiewereld? We nemen aan dat degenen die hiermee in de grote steden zijn belast, zich goed kunnen oriënteren. Maar hoe zit het met de kleinere gemeenten? Een pikant detail is dat de website van De Rode Draad < [www.rodedraad.nl](http://www.rodedraad.nl) > waar veel informatie te vinden is over de stand van zaken in de prostitutie, voor veel ambtenaren, ook voor degenen die over het welzijnsbeleid voor prostituees gaan, is geblokkeerd als zijnde een pornografische site.<sup>1</sup>

Hoe moet hij/zij bepalen of iemand vrijwillig werkt? Hoe verloopt de communicatie hierover wanneer de prostituee in spe geen Nederlands of Engels spreekt? Gaat men in iedere gemeente op ieder moment van de dag de hulp van zo’n twintig tolken stand-by houden? Is de ambtenaar medeplichtig aan mensenhandel als hij een persoon registreert die later slachtoffer van mensenhandel blijkt te zijn? Kan hij/zij een persoon weigeren te registreren als hij/zij een vermoeden van mensenhandel heeft? Zo ja, wat gebeurt er dan met die kandidaat?

Hoe voorkomt men dat de ‘bestanden’ binnen een mum van tijd ‘vervuilen’, door het grote verloop in de prostitutiewereld? Het is een fundamenteel recht van de prostituee om te stoppen wanneer hij/zij dat wil. Kan hij/zij op ieder moment van de dag uitstappen? Hoe houdt men het register per uur actueel? Zal iedere ‘buitenlandse’ prostituee die voor kortere of langere tijd teruggaat naar zijn/haar land van herkomst zich laten uitschrijven? Wie schrijft een prostituee uit als hij/zij overlijdt? Veel prostituees bedienen vanuit Duitsland en België de Nederlandse markt. Hoe moet dat? Stel: een vrouw in Duitsland krijgt om acht uur s avonds het bericht dat er een klant in Venlo op haar wacht. Moet ze dan tot de volgende dag wachten om in Venlo voor één dag een vergunning aan te vragen? Hoe gaat men in Bonaire, St. Eustacius en Saba registreren wanneer deze gebieden Nederlandse gemeenten worden? Mag een prostituee uit Nederland zich daar ook onbekommerd melden als zelfstandige prostituee? En kan een inwoner van die gebieden zich in Nederland melden als prostituee?

Hoe kan een ambtenaar van de ene gemeente vaststellen dat een prostituee in een andere gemeente is geregistreerd wanneer hij/zij buiten kantooruren wordt aangetroffen in een bedrijf?

#### *De bewijslast*

Hoe kan men bepalen of een man/vrouw illegaal aan het werk is als prostituee? De wetgever geeft zelf toe dat het in de openbare ruimte of in de horeca moeilijk is te bepalen of een contact tussen mensen tot een commercieel sekscontact zal leiden. ‘Van de opsporing moet

---

<sup>1</sup> Dat geldt ook voor grotere steden zoals Eindhoven. Daar heeft men toegegeven dat dit het geval is, de site van De Rode Draad bekeken en toegegeven dat die geen pornografisch materiaal bevat. Wij memoreren bij deze dat de site tot nationaal digitaal erfgoed in de zin van Unesco is benoemd.

men niet al te hoge verwachtingen hebben', zo schrijft de wetgever zelf. De politie zal deze personen op heterdaad moeten betrappen.

Rond 2000, toen de strafbaarstelling van klanten van prostituees van zestien tot achttien jaar werd ingevoerd- jonger dan 16 was al strafbaar krachtens de zedelijkheidswetgeving- gingen er al stemmen op dit als symboolwetgeving te bestempelen. Sinds de invoering van deze wet zijn er slechts enkele klanten opgebracht, maar voor zover bekend heeft dit niet in een veroordeling geresulteerd. In Zweden heeft men in 1999 alle klanten van prostituees strafbaar gesteld. Desondanks heeft dit slechts tot een handjevol veroordelingen geleid, een grote politie-inzet ten spijt. De cijfers over het succes variëren. Het is moeilijk te achterhalen of een klant echt is veroordeeld of heeft toegegeven om een proces te vermijden. Zij kunnen een rechtszaak vermijden door een anti-prostitutie cursus te volgen. Een vertegenwoordiger van de Zweedse politie beweerde dat de bewijzen moeilijk zijn te leveren omdat een klant op heterdaad moet worden betrapt. Hoe kan de politie een klant betrappen op het moedwillig seks bedrijven met een niet-geregistreerde prostituee?

### **Het wetsontwerp treft geen doel**

Wij nemen de doelen van de wetgever over:

1. verbetering van de positie van de prostituee
2. bestrijding van criminaliteit in de prostitutie
3. bestrijding mensenhandel
4. tegengaan van het werken van mensen zonder de juiste papieren.<sup>2</sup>
5. regulering legale prostitutie

#### *Verbetering van de positie van de prostituee*

De rechten van de prostituee worden in een Algemene Maatregel van Bestuur vastgelegd. Daar stemmen wij van harte mee in. Dat betekent echter niet dat alle rechten zijn gerealiseerd. Nog steeds komen er klachten van de werkvloer van prostitutiebedrijven en merken we dat een toenemend aantal vrouwen voor zichzelf wil beginnen. Een substantieel deel van de telefoontjes naar De Rode Draad gaat over de onmogelijkheid doorbetaling bij ziekte te krijgen.

Prostituees werden voor dit gebrek aan rechten tot voor een paar jaar geleden gecompenseerd door redelijk hoge verdiensten. Maar dat is niet meer zo. Dit past in de trend die we in 2005 al constateerden: de klandizie van de klassieke (legale) bedrijven loopt terug en steeds meer bedrijven worden gesloten. Veel sekswerkers zullen trachten de verdiensten op te voeren door illegaal te gaan werken. Voor innovatie in de zin van nieuwe bedrijven waar het voor prostituees prettig werken is, was al weinig ruimte, maar wij vrezen dat die door het handhaven van maximumstelsels en nulopties helemaal geen kans meer maakt. Dus de kans op nieuwe en leuke werkplekken is verkeken. Maar de nieuwe wet zal ook in het persoonlijk leven van de prostituee diep ingrijpen.

Veel mensen die de prostitutie in willen gaan zien dit als iets tijdelijks. De studente die van plan is haar studiebeurs aan te vullen door een paar nachtjes als escort te gaan werken, zal zich uit angst voor ontdekking niet gaan registreren. Ook degene die zich beroepsmatig prostituee noemt, zal terugschrikken van een registratie die als stigmatiserend en een risico voor een bestaande of toekomstige baan wordt gezien. Wij verwachten dat steeds meer sekswerkers de illegaliteit zullen opzoeken en in disco's en hotels gaan werken, met alle

---

<sup>2</sup> Het doel van het tegengaan van het werken van minderjarigen was al gerealiseerd in de gelegaliseerde branche.



gevolgen van dien. De wetgever minimaliseert dit effect van wat ‘kanalisatiegedachte’ wordt genoemd door op het klantengedrag te wijzen. Hij zwijgt echter over het effect op prostituees. De ervaring uit het verleden en in landen waar men al met een individueel vergunningenstelsel werkt, leert dat het aantal illegaal werkenden het aantal geregistreerden onder een individueel vergunningenstelsel ver overtreft. (Griekenland, Oostenrijk, Turkije en Hongarije). Wij achten het risico van lekken in de privacy niet gering. Volgens onze berekening hebben minimaal 500 mensen in Nederland toegang tot de registers. Er zijn 443 gemeenten in Nederland. In de grotere gemeenten zullen waarschijnlijk minimaal twee ambtenaren worden belast met het bewaken van het prostitutieregister. In het oude systeem had alleen de Belastingdienst toegang tot de gegevens en bij deze dienst ging het slechts om een handjevol personen. Dit aantal is in de nieuwe wet spectaculair verveelvoudigd. Wij hebben grote twijfels bij het bewaken van de privacy van de gegevens. Hoe waterdicht is de bewaking van de privacy als pakweg 1000 ambtenaren toegang hebben tot de gegevens en kunnen nagaan of hun buurvrouw, nicht, dochter, neef of moeder geregistreerd staat als zelfstandige prostituee? Komen daar ook nog de ambtenaren uit De Antillen bij? In het geval van de prostituees die krachtens het systeem van opting-in werken moeten prostituees al hun gegevens aan de exploitant overhandigen. Daarnaast bereiken ons berichten dat de gegevens van het bedrijf waar iemand heeft gewerkt gekoppeld is aan een burgerservicenummer. Met andere woorden, met één druk op de knop weet het CWI bij een uittredende prostituee dat zij bijvoorbeeld bij Huize Chantal in een kleine gemeente heeft gewerkt.

Wij wijzen erop dat de gevolgen van het bekend worden van het beroep van de betrokkene zeer negatief kunnen zijn. Nu al is er grote onrust onder de doelgroep over de invoering van de registratieplicht. Zij ervaren dit als discriminerend en stigmatiserend.

Voorts constateren wij dat de last die prostituees ondervinden van verschillen in gemeentelijk beleid niet minder zal worden, maar hetzelfde blijft of zelfs groter wordt. (Zie boven).

Het lijkt ons een voordeel dat aankomende prostituees een informatiepakketje meekrijgen.

Ook vinden wij de eis dat informatie in seksbedrijven aanwezig moet zijn van belang. Wij vragen ons echter af waar een escortbedrijf die informatie moet aanbieden: op het dashboard van de auto van de chauffeur? Wij twijfelen eraan of de informatie over het gemeentelijk beleid van de gemeente in kwestie en dat van de gemeenten waar een prostituee zich wil vestigen ook voldoende wordt gecommuniceerd. Vooralsnog is het onmogelijk zonder eindeloze telefonades enige informatie over het beleid van een van de 443 gemeentes te krijgen. Wij wijzen er tevens op dat prostituees vaak aanvulling en een persoonlijke invulling van de geboden informatie zoeken. Maar hoe komen ze aan informatie over wijzigingen in het beleid? Er kunnen zich nieuwe ontwikkelingen voordoen die aan de doelgroep kenbaar gemaakt moet worden. (Zoals bijvoorbeeld het geval was bij opting-in). Het ligt niet in de lijn der verwachting dat prostituees regelmatig naar de gemeente stappen om te vragen of er nog nieuwe informatie is. Hoe komen wij en andere veldwerkorganisaties aan actuele informatie waar geregistreerde prostituees en bedrijven zich bevinden? Een register is voor ons niet van belang omdat wij om redenen van privacy geen toegang tot dit register hebben. Wij zouden heel graag toegang tot het register van escortbedrijven hebben omdat wij het moeilijk vinden om escorts te bereiken. (tenzij zij zelf contact met ons opnemen).

### *Bestrijding van de verwevenheid van prostitutie en criminaliteit*

Wij zijn het eens met de wetgever wanneer hij bij criminaliteit in de prostitutie anders dan mensenhandel denkt aan witwassen, drugshandel, documentfraude, geweldpleging en wapenhandel/bezit. De aanpak van witwaspraktijken is niet van deze wet afhankelijk. Aangezien de wetgever voorstelt beheerders van seksbedrijven aan de Wet BIBOB te onderwerpen, zal de onrust en onduidelijkheid alleen maar toenemen. Ons bereiken de laatste

tijd vaak berichten dat mensen uit de branche bij steeds meer banken een zakelijke rekening wordt geweigerd. Daardoor zal de invloed van malafide geldschieters alleen maar toenemen. Tevens vernemen wij dat de introductie van hard drugs vaak een vorm van klantengedrag is, ook in de legale gelegenheden. Documentfraude is vaak alleen door bepaalde deskundigen met gespecialiseerde apparatuur te onderkennen. Wij verwachten niet dat alle 443 registrerende ambtenaren daarmee toegerust worden. Tevens verwachten wij het ontstaan van een nieuwe vorm van documentfraude, te weten die met het registratiebewijs. In het geval van de eis te adverteren met registratienummer en dergelijke is die vorm van documentfraude betrekkelijk gemakkelijk te realiseren. Men kan namelijk adverteren met willekeurige cijfercombinaties. Klanten noch kranten kunnen die verifiëren. Zij hebben immers geen toegang tot de registers.

Voor alle andere genoemde vormen van criminaliteit is de politie voor een groot deel afhankelijk van de bereidheid van prostituees om dit te melden. De aangiftebereidheid van geregistreerde prostituees zal niet groter zijn dan die al was toen zij nog niet geregistreerd waren. Niet-geregistreerde prostituees zullen daarentegen niet snel uit eigen beweging contact met de politie opnemen.

Aangezien wij vermoeden dat veel sekswerkers hun toevlucht zullen zoeken tot het illegale circuit, waar de vervechting met criminaliteit al problematisch was, menen wij dat prostitutie meer met criminaliteit verweven zal raken dan voorheen het geval was.

### *Bestrijding van mensenhandel*

Het is naïef om te denken dat mensenhandel louter wordt bestreden door het feit dat men weet hoeveel prostituees er in een gemeente op een bepaalde dag werken. De politie registreert al vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel met behulp van het slachtoffersvolg-systeem. Bovendien is het nogal naïef te veronderstellen dat in een gesprek met een gemeenteambtenaar feiten over mensenhandel boven tafel komen, zeker als hij/zij de taal van de betreffende prostituee niet beheerst. Evenals bij de eerste ronde van de consultatie hebben wij erop gewezen dat in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw pogingen van de politie tot het gedogen van gemelde prostituees teleurstellend uitpaktten.

Mogelijk bekommeren veel buitenlandse prostituees zich niet om hun privacy in Nederland. Ook kan bij pooiers en mensenhandelaren het idee postvatten dat als ze 'hun vrouwen' maar laten registreren ze voor de Nederlandse autoriteiten zijn ingedekt. Wil men een legale prostitutiepopulatie die vooral bestaat uit buitenlandse vrouwen en vrouwen die zich onder dwang registreren?

Veel buitenlandse prostituees zullen 'hulp' nodig hebben om de nieuwe papierwinkel die er op hen afkomt te lijf te gaan. Registratie biedt allerlei bemiddelaars een excellent middel om de vrouwen van hen afhankelijk te maken. En is dit het juiste moment? Uit onze gesprekken met slachtoffers blijkt dat zij vaak beseffen dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn, op het moment dat ze echt aan het werk gaan, dus wanneer de ambtenaar uit beeld is. Wij vragen ons af hoe registratie vooraf een uitbuitingssituatie kan voorkomen, wat ook een belangrijk onderdeel is van mensenhandel.

De wetgever heeft hoge verwachtingen van het strafbaar stellen van klanten van verhandelde prostituees. "Zonder vraag geen aanbod van onvrijwillige prostitutie", schrijft de wetgever. Is het hard te maken dat er expliciet vraag is naar onvrijwillige prostitutie? Of is dat een bijverschijnsel van de vraag naar goedkope prostitutie? De opmerking 'bewuste blindheid' voor onvrijwillige prostitutie verdient ook nadere toelichting.

Een andere cluster vragen betreft de rol van de klant in de bestrijding van mensenhandel. Wanneer kan een klant zien dat de vrouw echt slachtoffer is van mensenhandel? En waar is ze dan slachtoffer van, van uitbuiting of een zedenmisdrijf of allebei? Zie bijvoorbeeld ons rapport over de Thaise salons: de vrouwen die daar slachtoffer van uitbuiting zijn, waren maar wat blij met iedere klant die er kwam. Hoe kan een klant weten wat uitbuiting is als daar nog niet voldoende jurisprudentie over bestaat?

In tegenstelling tot de overheid hebben wij slachtoffers van mensenhandel over deze maatregel geconsulteerd: Zij achten dit geen vruchtbare aanpak. De klanten zijn vaak hun enige contact met de buitenwereld. Zij hebben ons te kennen gegeven dat ze meer gebaat zijn bij een constante stroom van informatie op de werkplek. Een eenmalig verstrekt pakketje wordt vaak afgepakt. Bovendien duurt het vaak een tijd voordat zij bij zichzelf het besef toelaten slachtoffer van mensenhandel te zijn. Dat vormt een tweede reden om continuïteit te brengen in het verschaffen van informatie.

#### *Het voorkomen van het werken van mensen in de prostitutie zonder de juiste papieren.*

Sinds 2000 worden er steeds minder mensen van buiten de Europese Unie zonder de juiste papieren in de bordelen aangetroffen, een feit dat de wetgever ook erkent. Dat komt onder meer door de politiecontroles maar ook door het feit dat de Europese Unie spectaculair in omvang is toegenomen. Sinds 2004 zijn er velen legaal in ons land aan het werk die daarvoor als afkomstig van buiten de Europese Unie werden beschouwd, dus als illegalen werden gezien. Veel slachtoffers van mensenhandel zijn legaal in Nederland verblijvende en werkende mensen. Het lijkt ons onwaarschijnlijk dat mensen die illegaal in Nederland verblijven zich naar een stadhuis zullen spoeden om zich te registreren als prostituee. Illegalen zullen vooral worden aangetroffen in de onduidelijke circuits, zoals bijvoorbeeld het Thaise en Chinese massagewezen. In dergelijke gevallen zal het heel moeilijk aan te tonen zijn dat er naast massage een vorm van prostitutie wordt bedreven.<sup>3</sup> Dit kan en wordt al aangepakt op grond van de Wet Arbeid Vreemdelingen. Degenen die in dergelijke gelegenheden werken zullen zich zeker niet gaan registreren als prostituee. In de eerste plaats noemen zij zichzelf geen prostituee en op de tweede plaats gaan ze zich niet als illegaal melden.

#### *Het reguleren van de vrijwillige prostitutie*

Sinds de wetwijziging in 2000 hebben de gemeenten instrumenten in handen om overlast van prostitutie te bestrijden. Kennelijk gebeurt dat effectief want het issue ‘overlast’ speelt geen prominente rol meer in de discussie, althans niet bij clubs en privéhuizen. Vanaf 2000 hebben gemeenten het accent op controle van de seksindustrie gelegd. Hierin worden ze gesterkt door het onderhavige wetsvoorstel.

De seksindustrie wordt in allerlei termen omschreven die vooral de beheersbaarheid betreffen, maar het feit dat het ook een bedrijfstak is waar marktmechanismen een rol spelen. Ooit hebben wij gepleit voor een kaderwet om de verschillen tussen de gemeenten recht te trekken. Dit zien wij niet terug in het huidige wetsvoorstel. Het tegendeel is eerder het geval. Wij menen dat door de registratieplicht de prostitutie zich zal verplaatsen naar onduidelijke gelegenheden. Het zal heel moeilijk worden om aan te tonen dat in een bepaald hotel, een café of een disco prostitutie plaatsvindt.

---

<sup>3</sup> Zie ons rapport over de Thaise massagesalons – te downloaden van onze website- en het artikel China massageland, eveneens te vinden op onze website.

Een ongewild bij-effect van deze wet is dat alleengaande prostituees en niet-prostituees onbedoelde negatieve gevolgen van deze wet zullen ondervinden. Wij kennen ook incidenten van een paniekerige reactie van hotelhouders. Een ons bekende masseuse die enkele dagen ver van haar woonplaats werkt en enkele nachten per week in een hotel overnacht, is uit dit hotel gezet hoewel zij nooit bezoek in dit hotel ontving.