

Over de legale prostitutie in Nederland

1. Inleiding

In april 2007 stuurde ik een verbaasd mailtje naar mijn vrienden: er was een open dag georganiseerd op de Wallen, om het imago te verbeteren. Iedereen mocht de bordelen bezoeken en gratis naar een peepshow om eens te kijken hoe het nou was in zo'n legaal bordeel.. Als toppunt van de dag werd er een standbeeld onthuld om alle prostituees op de wereld te eren. Het is een beeltenis van een vrouw in een raamkozijn, in een zelfbewuste, trotse houding, handen in de zij, kin in de lucht¹.

Nog geen maand daarvoor, berichtten de kranten iets heel anders; er was een onderzoek gepubliceerd over prostitutie in Rotterdam². De conclusie was dat meer dan de helft van de prostituees in de stad 'illegaal werken'. 'Illegaal werken' wou zeggen dat de vrouwen gedwongen worden, illegaal zijn (geen verblijfsstatus), in illegale 'seksinrichtingen' werken of minderjarig zijn³.



Als dat zo was, als in Rotterdam in ieder geval de helft van de vrouwen daar niet vrij en veilig zaten, hoe kon men dan in dezelfde maand in Amsterdam een standbeeld voor hen plaatsen?

2. De Nederlandse prostitutie wetgeving

Wat: Op 1 oktober 2000 het Bordeelverbod van 1911 werd opgeheven, tevens werd het verbod op souteneurschap opgeheven; de betreffende artikelen zijn uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt. Nederland was daarmee het eerste land ter wereld dat prostitutie legaliseerde: dat bordelen toestond; seks als werk erkende; souteneurschap en bordeelhouders decriminaliseerde.

¹ Het Parool (31 maart 2007). *Het is weer Open Wallendag*. Zie ook: NRC Next (2 april 2007). *Een werkkamer op de Wallen*.

² Goderie, M. & H. Boutellier (2006). *Prostitutie in Rotterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

³ Ibid. Zie ook: NOS (1 maart 2007). *Illegale prostitutie Rotterdam enorm*. En ook: AD De Dordtenaar (2 maart 2007). *Ruim helft seksbranche illegaal – onderzoeksinstituut licht prostitutie door*.

Hoe: Door middel van regelgeving, het creëren van een vergunningstelsel, door voorlichting aan vrouwen over hun ‘arbeidspositie’, het heffen van belasting en door politiecontroles op bordelen. De uitvoerende taak en de bestuurlijke verantwoordelijkheid kwamen bij gemeentes te liggen. Het is gemeentes níet toegestaan om bordelen van hun grond te weren; ze zijn verplicht prostitutie overal toe te staan.

Waarom: Vanwege het geloof in een onderscheid tussen gedwongen en vrije (uit keuze) prostitutie; onderscheid tussen prostitutie en mensenhandel; geloof in een *pragmatische* benadering van de zaak (in tegenstelling tot een *idealistische* of *moralistische* benadering van prostitutie) – pragmatisch, dwz. gestoeld op het geloof dat prostitutie *onvermijdelijk* is, dat het er altijd was en altijd zal zijn. En daarom kun je maar beter proberen het zo aangenaam mogelijk te maken; betere ‘arbeidspositie’ voor vrouwen.

De doelstellingen van de legalisatie zijn dan ook als volgt omschreven⁴:

1. beheersing en regulering van exploitatie van vrijwillige prostitutie
2. verbetering van de bestrijding van onvrijwillige prostitutie
3. bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik
4. verbetering van de positie van prostituees
5. bestrijding van aan prostitutie gekoppelde criminele randverschijnselen
6. het tegengaan van illegaliteit in de prostitutie

In andere woorden, de doelen waren:

- staatscontrole; het *loskoppelen* van prostitutie en ‘illegale randverschijnselen’;
- het verbeteren van arbeidsomstandigheden.

3. Onderzoek, evaluaties en monitoring van de prostitutiebranche..

Sinds de legalisatie in 2000 zijn er verschillende onderzoeken geweest naar de impact van de opheffing van het bordeelverbod. De bekendste van deze onderzoeken zijn de evaluaties door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van Justitie (WODC).

WODC 2007

Het onderzoek van 2007 loopt de 6 doelstellingen na die de regering heeft gesteld⁵. Wat betreft handhaving en controle (de eerste doelstelling) moest men toegeven dat een groot, zo niet de meerderheid van de seksindustrie, zich aan de aandacht van de overheid onttrok omdat het plaatsvond in parenclubs, sauna’s, massagesalons, zgn. thuiswerkers en escort.

Wat betreft bestrijding van ‘onvrijwillige’ prostitutie schreven de onderzoekers dat het zeer moeilijk is onvrijwilligheid te constateren door derden en dat het daarom praktisch onmogelijk was hierover iets te zeggen.

Minderjarigheid (de derde doelstelling) werd in de vergunde sector niet veel aangetroffen; daar werd namelijk streng op gecontroleerd door de politie.

⁴ Memoire van Toelichting – Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod), 1 juli 1997, KST22665. Brief nr.26 Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 25 september 2000, KST48089, (parlementaire stukken, dossier 25437). Zie ook: Daalder (2007), p. 39.

⁵ Ibid.

De vierde doelstelling en één van de belangrijkste redenen voor legalisatie was het beschermen van de (rechts)positie van prostituees. Hierover zeggen de onderzoekers: ‘van betekenisvolle verbetering is geen sprake’, ‘de mate van emotioneel welbevinden van prostituees is echter op alle gemeten aspecten lager dan in 2001 en het gebruik van kalmeringsmiddelen is toegenomen’; er bleek grote behoefte aan ‘uitstapmogelijkheden’.

Over de vijfde en ook één van de belangrijkste doelstellingen, het ‘ontvlechten’ van prostitutie en ‘criminele randverschijnselen’ waren nog geen uitspraken te doen; de Wet BIBOB was nog volop in ontwikkeling.

Ten slotte, het terugdringen van prostitutie door illegalen leek enigszins succesvol, omdat prostituees tegenwoordig, vergeleken met voor 2000, veelal uit EER landen afkomstig waren en dus legaal mochten ‘werken’ in Nederland. Wel tekenden de onderzoekers in de beschrijving van hun methodiek aan dat het merendeel van de prostituees niet in Nederland is geboren en dat een substantieel deel van de interviews daarom in een andere taal – vooral Engels en Spaans schreef men – was afgenomen⁶.

KLPD 2008

Nog geen jaar later, in juli 2008, verschijnt een heel ander rapport over prostitutie. Gepubliceerd door de KLPD, het Korps Landelijke Politie Diensten oftewel de nationale politie. Dit rapport is toepasselijk getiteld ‘*Schone Schijn*’⁷ en gaat vooral over die vijfde doelstelling: het ‘criminele randverschijnsel’: mensenhandel / vrouwenhandel. En dit rapport liegt er niet om. Het zal aanleiding zijn voor de recente wijzigingen in het Nederlands prostitutiebeleid.

Directe aanleiding voor het politierapport was in het bijzonder de zaak Sneep. Dit is een mensenhandelzaak waarin Turks-Duitse broers Saban en Hasan Baran met ongeveer 30 handlangers op extreem gewelddadige wijze meer dan honderd vrouwen naar Nederland, Duitsland en België haalden. Het opvallende aan de Sneep zaak was dat al deze vrouwen onder extreme dwang werden geprostitueerd en verhandeld *in legale, vergunde, belasting betalende, door de Staat gesanctioneerde bordelen*.

Het KLPD-rapport schat dat 50 tot 90% van de vrouwen in de vergunde prostitutie ‘onvrijwillig werken’. Neem hierbij de wetenschap dat het totaal van aantal vrouwen in de raamprostitutie in Amsterdam geschat wordt op zo’n 8.000⁸, en dit zou betekenen dat er alleen al in Amsterdam minstens 4.000 vrouwen verhandeld en mishandeld worden. ‘4.000 slachtoffers van mensenhandel *op jaarbasis*’ staat er letterlijk⁹.

RIEC 2010

In 2010 verscheen opnieuw onderzoek¹⁰. Het RIEC Noord-Holland (een overheidsinstelling die tot taak heeft bestuurders te helpen met opsporing en signalering van georganiseerde

⁶ Ibid. p. 10.

⁷ KLPD (Korps Landelijke Politiediensten) – Dienst Nationale Recherche (juli 2008). *Schone schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen.

⁸ KLPD (Korps Landelijke Politiediensten) – Dienst Nationale Recherche (juli 2008). *Schone schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen.

⁹ Ibid. p. 14.

¹⁰ De Spits (7 oktober 2010). *Overheid heeft geen zicht op prostitutie*.

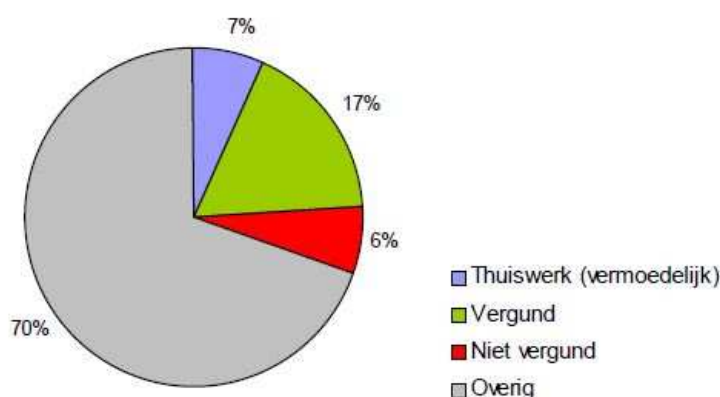
misdaad) had onderzoek gedaan naar seksadvertenties¹¹. Dit onderzoek analyseert 2.600 seksadvertenties in kranten en op internet. Ze concludeerden dat het bij slechts 17% van de advertenties na controle bleek te gaan om prostitutie in de vergunde sector: met andere woorden 83% van de prostitutie was illegale prostitutie waar de overheid absoluut géén controle op uitoefent en waarbij vaker sprake is van mensenhandel (zie de resultaten in het cirkeldiagram hieronder)¹². Ook toont dit onderzoek opnieuw aan dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van de vergunde naar de niet-vergunde en niet-gecontroleerde sector.

Resultaten

Het onderzoek heeft opgeleverd:

- 2601 advertenties
- 705 unieke advertenties
- 286 unieke adverteerders

Het analyseren van de advertenties heeft geleid tot de volgende verdeling:



Gemeente Amsterdam, Ministerie van Veiligheid en Justitie; WODC 2011

Afgelopen lente, in mei dit jaar, verschenen er verschillende rapporten voortkomend uit het project Emergo, dat sinds 2007 de criminaliteit in postcodegebied 1012 in Amsterdam in kaart bracht. Zo verscheen er een onderzoek van het WODC¹³ naar de opsporing van vrouwenhandel in de Amsterdamse vergunde sekssector. Hieruit blijkt opnieuw dat mensenhandel absoluut níet uitgesloten is in ver vergunde sector.

In het overkoepelend rapport van projectgroep EMERGO¹⁴ werden naast de seksindustrie, ook de coffeeshops en de goedkope (1-3 sterren) hotelsectoren doorgelicht. Conclusie was dat de georganiseerde misdaad erg sterk is verankerd in het Amsterdams Wallengebied. De helft van de vergunningsplichtige bedrijven op de Wallen heeft één of meer leidinggevenden met een crimineel verleden¹⁵. Diverse strafrechtelijke onderzoeken zijn opgestart.

¹¹ RIEC Noord Holland (19 oktober 2010). *Methodiek 'Inzicht in prostitutiebranche'*. <http://www.hetccv.nl/instrumenten/prostitutiebeleid/noordholland> (Geraadpleegd 12/09/2011).

¹² Ibid.

¹³ Verhoeven, M.A., Van Gestel, B. en De Jong, D. (2011). *Mensenhandel in de Amsterdamse Raamprostitutie. Een onderzoek naar de aard en opsporing van mensenhandel*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers / WODC.

¹⁴ Gemeente Amsterdam, Ministerie van Veiligheid en Justitie; Projectgroep Emergo (2011). *Emergo – De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam. Achtergronden, ontwikkelingen, perspectieven*. Uitgeverij Boom: Amsterdam.

¹⁵ Ibid. p. 236, 237.

Lodewijk Asscher, Wethouder in Amsterdam, reageerde op het onderzoek door te zeggen dat de overheid 'laakbaar naïef' is geweest toen zij prostitutie legaliseerde in Nederland toen de grenzen in Europa open gingen¹⁶.

4. Nieuwe Wetsvoorstel

In december 2008 kondigde de regering aan de prostitutiewetgeving te gaan herzien. Aanleiding hiervoor was met name de evaluatie door het WODC in 2007 en het rapport *Prostitutie in Rotterdam 2006*¹⁷. Er leek een groeiende consensus te zijn dat de legalisering een fout was geweest.

De hoofdbepalingen onder de nieuwe wet zijn de volgende:

- Alle soorten prostitutie worden vergunningsplichtig.
- Prostituees worden verplicht zich te registreren; anders worden ze gecriminaliseerd.
- Klanten van illegaal werkende prostituees worden strafbaar gesteld.
- Gemeentes kunnen kiezen voor een zgn. nuloptie.

Verder hebben het Parlement, politie en gemeentes de volgende onderdelen verzocht:

- Verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie van 18 naar 21 jaar.
- De mogelijkheid een verdenking van mensenhandel in het prostitutieregister op te nemen [probleem: het zgn. 'doorlaatverbod'!]

In de praktijk zou dit er als volgt uit zien: De prostituee moet naar het GGD kantoor voor een intake gesprek met een maatschappelijk werkster, waarna ze in het landelijk register komt en een speciaal pasje [peespas] krijgt. Dit moet zij laten zien aan klanten, exploitanten en controleurs, zodat die kunnen vaststellen of zij legaal werkt. Alleen met een pasnummer mag ze advertenties plaatsen in media en op internet. Als zij zonder pas werkt of adverteert pleegt ze een economisch delict [geen strafrechtelijk delict]. Voor de klant geldt hetzelfde als hij 'haar diensten afneemt'. Klanten moeten voor ze een bordeel binnenstappen een speciaal nationaal telefoonnummer bellen om haar pasnummer te controleren.

5. Stand van zaken

Op dit moment is de Kaderwet de Tweede Kamer gepasseerd. De registratieplicht voor prostituees is omstreden. En de Minister van Justitie vind een nuloptie echter in strijd met de geest van de wet en vind dat gemeentes bordelen móeten toestaan.

Twee onderdelen van de wet hebben het niet gehaald: de regulering zou nu gelden voor álle seksbedrijven. Echter, er is één uitzondering: 'thuiswerkende' prostituees hoeven niet geregistreerd en niet in het systeem. Dit laat een grote maas in de wet voor malafide pooiers.

Het andere onderdeel wat niet in de wet wordt opgenomen zijn de pooiers zelf. Voor hen gelden geen enkele regel. Zij hoeven zich niet te registreren, hoeven geen vergunningen; die plicht rust nu immers al bij de vrouwen.

¹⁶ NRC Handelsblad (26 mei 2011). *Helpt van uitbaters op de Wallen heeft crimineel verleden*.

¹⁷ Goderie, M. & H. Boutellier (2006). *Prostitutie in Rotterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

De wet is nu in afwachting van behandeling in de Eerste Kamer, de senaat. Het is onbekend wanneer het Wetsvoorstel plenair behandeld wordt. Het is de vraag is of deze wet daar wel zal halen. De regeringscoalitie heeft er maar een erg nipte meerderheid en de liberale partijen hebben aangekondigd tegen te zijn ivm de registratieplicht.

6. Toekomst

Hoe ziet de toekomst er nu uit? Als de Kaderwet Prostitutie het haalt, zullen vrouwen pasjes krijgen en mannen telefoonnummers moeten bellen om de pasjes te checken.

Mensenhandel zal nog steeds plaats vinden, want zelfs het vermoeden van mensenhandel bij een intake gesprek, mag geen grond zijn een pasje te weigeren. De volledige administratieve last komt bij de vrouwen te liggen; pooiers hoeven zelfs geen vergunning meer aan te vragen. Als Nederland nog niet het ultieme vrouwenhandel walhalla was, dan wordt dat het nu wel.

Of dit dus iets oplost? Nee, dat denk ik niet. Wat het wel aantoont is een erkenning door de Staat dat er van alles mis is met het huidig systeem.

Waarom denk ik niet dat de nieuwe wet iets oplost?

De nieuwe wet is een aanpassing op de bestaande: een gemeente kaderwet getiteld '*wet bestrijding misstanden in de seksbranche*' die zorgt voor uniformere wetgeving. De nieuwe wet is nog steeds gebaseerd op de doelstellingen van de oude wet, die ineffectief is gebleken.

Deze doelstellingen waren in feite tweeledig. Ten eerste ging het om de redenering dat je door middel van staatscontrole en regulering vrijwillige prostitutie zou kunnen scheiden van onvrijwillige, gedwongen prostitutie. Ontvlechting van deze twee soorten prostitutie is echter onmogelijk want geweld is intrinsiek aan prostitutie; prostitutie is bijna nooit vrijwillig.

Zo schrijft Evelien Tonkens in 2008 in de Volkskrant: "Niemand wil hoer van beroep worden. En wie het toch wordt, heeft doorgaans niet de kans gehad zich haar eigen seksualiteit toe te eigenen. Aanranders, verkrachters en incestplegers waren haar voor. Het overgrote deel van de prostituees is in haar jeugd seksueel misbruikt."¹⁸

En hier ligt het probleem: geen vrouw wil verschillende keren per dag seks met onbekenden. Dat zij dit misschien toch ondergaat of toelaat, betekent nog steeds niet dat zij dit wil.

Dat de staat het toestaat, betekent niet dat zij dit wil.

Dat een man haar een bankbiljet overhandigt, betekend niet dat zij dit wil.

En dat zij straks een pasje met een nummer heeft, betekent nog steeds niet dat zij dit wil.

Wat staatscontrole doet, wat legalisering doet, is prostitutie slechts *normaliseren*. Het betekent een staatsstempel van 'dit is goed', 'wij sanctioneren dit', 'dit is normaal'. Het geweld wordt daarmee onzichtbaar.

En het is niet normaal. Prostitutie en geweld, prostitutie en uitbuiting, prostitutie en mensenhandel kun je niet ontvlechten. Als er één ding is dat uit alle Nederlandse onderzoeken van de afgelopen 10 jaar naar voren komt, is het dat. Je kunt geen 'schone' sector creëren: prostitutie is niet schoon. Volgens de politie zit 50-90% van de vrouwen

¹⁸ Evelien Tonkens (13 februari 2008). *Koester de schaamte*. In: De Volkskrant.

onvrijwillig in prostitutie. Waarom dan beleid maken dat dit faciliteit en sanctioneert? Waarom dan toestaan dat honderden vrouwen elke dag opnieuw misbruikt worden?

De tweede reden voor legalisatie was de gedachte dat het de sociale positie van vrouwen zou verbeteren. Seks als werk erkennen werd bepleit door de prostitutievakbond de Rode Draad.

Maar sekswerk is geen recht. Het is geen recht je lichaam te verkopen, je te prostitueren. Een recht is het om vrij te zijn van prostitutie. Zélf te bepalen hoe en wanneer en met wie je vrijt.

De enige positie die verbeterd is, is die van de uitbater, die van de vrouwenhandelaar, en die van de klant, die zich voor een bordeelbezoek niet meer hoeft te schamen.

7. Conclusie

Op een conferentie waar ik vorig jaar legde Corinne Dettmeijer-Vermeulen, onze Nationaal Rapporteur Mensenhandel, uit dat zij niet geloofde dat prostitutie ooit zou verdwijnen, en vervolgde door te zeggen dat de Nederlandse benadering van prostitutie níet een morele stellingname is, het is een *praktische* opstelling.

Ik vraag me af hóe ons beleid praktisch genoemd kan worden, wetende dat we géén ‘controle’ hebben over prostitutie; wetende dat 50-90% van de vrouwen tegen haar wil seks ‘verkopen’; wetende wat zij in prostitutie meemaken (zie e.g. Vanweesenbeeck 1994¹⁹); dat de meerderheid geen Nederlands spreekt; wetende dat elk jaar opnieuw vele vele vrouwen naar Nederland verhandeld worden. Omdat het kan. Omdat het mag. Omdat wij het normaal vinden.

Is de ‘praktische’ instelling, ‘prostitutie nooit zal verdwijnen, dus laten we het maar faciliteren en er het beste van hopen’, dan niet een fatalistische en weinig progressieve opstelling?

Want voor wie is het praktisch? Is dit seksuele bevrijding? Is dít een verbetering van de sociale positie van vrouwen? Volgens mij is het alleen een verbetering van de sociale positie van mannen.

Progressief zou dus zijn lef hebben, en dúrven zeggen dat dit niet langer toegestaan mág worden, dat je zo niet met vrouwen om mág gaan. Progressief zou zijn om te zeggen, wij vrouwen willen dit niet, *wij vrouwen eisen*²⁰, eisen dat dít misbruik een halt toegeroepen wordt. Progressief zou zijn het voorkómen van prostitutie voor te staan. Preventie, verandering van houdingen, een andere samenleving voorstaan. Progressief zou zijn te durven zeggen: jongens, dit mag niet, dit kan niet. Het feest is over. We verbieden hoerenlopen. We bannen prostitutie.

En we halen dat vervloekte standbeeld uit de stad.

Want ruim 10 jaar na de legalisatie is het toch wel tijd te erkennen hoe de zaken er wérkelijk voorstaan.

¹⁹ Vanweesenbeeck, Ine (1994). *Prostitutes' well-being and risk*. Amsterdam: VU University Press.

²⁰ Naam is referentie aan de groep Wij Vrouwen Eisen, deel van de Dolle Mina beweging in Nederland in de jaren '70 dat abortusrecht eiste.