



De Wet regulering sekswerk. Een keurige uitwerking van een slecht idee

door Martijn Bolkestein

Op de valreep van de vorige Kamerperiode diende staatssecretaris Ankie Broekers-Knol een wetsvoorstel in voor de regulering van sekswerk. Hiermee kwam zij een afspraak uit het regeerakkoord na waar de christelijke partijen om hadden gevraagd.

De Wet regulering sekswerk is bedoeld om prostituees beter te beschermen tegen misbruik. Prostituees worden volgens deze wet verplicht zich te registreren bij de overheid, nadat een ambtenaar hun zelfredzaamheid heeft beoordeeld. Maar terwijl de wet juist is bedoeld voor prostituees, blijken die daar zelf niets voor te voelen. Ook de Raad van State

vindt verplichte registratie een slechte maatregel, die de veiligheid van prostituees eerder verslechtert dan verbetert. Over de wet wordt al lang gediscussieerd. En met reden.

Een morele discussie helpt niet

De discussie over de bescherming van prostituees tegen geweld en uitbuiting is verworden tot een morele discussie over betaalde seks. Dat is jammer en kwalijk, want het bestrijden van geweld en uitbuiting is belangrijk. Het is een probleem dat vraagt om (meer en betere) praktische oplossingen. De misstanden in de prostitutie zijn reeds strafbaar: dwang, dreiging, geweld

en uitbuiting zijn geen nieuwe begrippen in het Wetboek van Strafrecht en niemand stelt deze ter discussie. En hoewel herformulering van sommige wetten kan helpen om deze scherper en helderder te krijgen – en daarmee de vervolging efficiënter – is ook dit nauwelijks een moreel dilemma.

De voorstanders van verplichte registratie voor prostituees betogen dat bij betaalde seks ‘altijd sprake is van dwang’: ofwel daadwerkelijk, ofwel door intimidatie en dreigementen, ofwel door de omstandigheden. Op de vraag of een prostituee die plezier heeft in haar werk dit moet worden verboden, is het antwoord: het is onbestaanbaar dat zij daaraan plezier beleeft; als je beter kijkt zie je altijd een achtergrond van armoede of van misbruik.¹ Prostituees vinden de seks met hun klanten niet fijn, anders zouden ze er immers geen geld voor vragen.

Het is verleidelijk op deze argumenten een weerwoord te formuleren. Wat is er leuk aan seks? Klopt het dat (zoals een Ierse schrijver zei) “alles in het leven draait om seks, behalve seks, dat draait om macht”? Hoe zit het met die machtsverhouding en wat is dan keuzevrijheid? Is dit de vrijheid van een prostituee om met haar lichaam te doen wat zij wil? Of de dwang die op haar wordt uitgeoefend door haar omgeving? En als zij geld vraagt voor seks, heeft dan (uitgezonderd de fiscus) de overheid daar iets mee te maken?

Dit zijn fundamentele dilemma’s, die aan de orde komen in de literatuur, lectuur, kroeg en Tweede Kamer. Maar deze aansprekende morele discussie moet het vinden van oplossingen voor het bestrijden van misstanden

niet in de weg staan. Die misstanden zijn schrijnend. De slachtoffers hebben weinig aan een discussie over seksuele mores. Wel zijn zij gebaat bij goede opsporing en vervolging van misbruik.

Zelfredzaamheid

Het uiteindelijke doel van de registratie van prostituees is het bevorderen van hun zelfredzaamheid. Niet dat registratie op zich hieraan zou bijdragen. Doel is het sekswerk voor te behouden aan zelfredzame prostituees. Minder zelfredzame prostituees worden – na een gesprek met een beoordelende ambtenaar – afgewezen en mogen van de overheid geen seks hebben in ruil voor geld.

Zelfredzaamheid is voor prostitutie een eufemisme. Voor prostituees bestaat het werkende leven uit het aangeven van grenzen en het afwegen van heel persoonlijke risico’s. Als iemand – een klant of een exploitant – over die grenzen heengaat, is daar doorgaans niemand getuige van. Het idee om te streven naar zelfredzaamheid is in principe dus goed. Maar gaat verplichte registratie daaraan bijdragen?

In Duitsland werd verplichte registratie van prostituees een aantal jaar geleden ingevoerd. Het blijkt inmiddels dat slechts één op de zeven zich daadwerkelijk heeft geregistreerd. Dit deel is beoordeeld als zelfredzaam en werkt legaal. Het overige deel werkt thans illegaal.

Voor illegaal werkende prostituees nemen de mogelijkheden om zelfredzaam te zijn juist af. Bij misbruik zullen zij minder geneigd zijn naar de politie te gaan. Voor verplichte registratie geldt: baat het niet, schaden doet het zeker.

Opsporing en vervolging

Gebrek aan zelfredzaamheid is een groot probleem bij de opsporing en vervolging van misstanden in de prostitutie. Bewijzen van misbruik bestaan meestal slechts uit getuigenverklaringen van slachtoffers. Deze slachtoffers spreken niet altijd goed Nederlands, wisselen vaak van verklaring en trekken deze soms op een later moment weer in. Het Openbaar Ministerie beschrijft misbruik in de prostitutie daarom als een ‘haaldelict’: zij moeten actief eropuit gaan en meer bewijzen verzamelen dan alleen de verklaringen van slachtoffers.

Opsporing en vervolging vergen daarom veel capaciteit. In de afgelopen regeerperiode is het budget voor de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie verhoogd met tien miljoen euro per jaar. Voor een gemeente als Den Haag maakt het extra geld een uitbreiding mogelijk van een team van 30 naar 33 politieagenten. Paradoxaal genoeg zijn de cijfers over opsporing en vervolging helemaal niet zo slecht. Maar liefst 60 procent van de opsporingsgevallen leidt tot strafrechtelijke vervolging en daarvan leidt ruim twee derde deel tot een veroordeling. Die percentages liggen voor veel andere misdrijven een stuk lager. Maar omdat er zelden aangifte wordt gedaan, is onbekend hoeveel gevallen van misbruik er zijn in de prostitutie. De cijfers suggereren dat alleen de meest kansrijke zaken worden vervolgd.

Gegevensbescherming

Terwijl verdere uitbreiding van de AVIM voor de hand ligt, zijn er ook verbeteringen denkbaar die de politie in staat stellen met de hui-

dige bezetting meer te doen. De politie moet zelf eropuit gaan om gegevens te verzamelen en slachtoffers te identificeren. Zulke gegevens kunnen signalen zijn van collega's die zij hebben opgepikt en vastgelegd in een computersysteem, maar ook advertenties op websites bevatten vaak aanknopingspunten om verdachte omstandigheden te onderzoeken.

De mogelijke slachtoffers – die vaak (nog) geen aangifte hebben gedaan – maar ook de mogelijke daders – hebben daarbij recht op privacy. De privacywetgeving is complex en niet altijd eenduidig. De politie moet bij de registratie vragen beantwoorden als: is de AVG van toepassing of de Wet politiegegevens? Vallen de persoonsgegevens onder een geheimhoudingsplicht en zo ja, kan deze worden doorbroken? Is voldaan aan het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit? Het leidt tot wat in jargon ‘handelingsverlegenheid’ wordt genoemd: uit angst de privacywet te overtreden worden signalen van misbruik vaak niet vastgelegd en dus ook niet opgespoord. De politiek heeft het de politie niet makkelijk gemaakt.

Die handelingsverlegenheid blijkt vaak gerechtvaardigd, want de privacywetgeving gaat verder dan men zou vermoeden. Zo is het de politie niet toegestaan om van een website waarop prostituees zich aanbieden de gegevens over te nemen voor verdere analyse. Daarvoor is volgens de huidige wetgeving namelijk de expliciete toestemming nodig van de betrokkenen. Geautomatiseerde analyse van betaalde-seksadvertenties om daarmee misstanden op te sporen, wordt zo vrijwel onmogelijk.





Onderzoek

Tot slot is er in Nederland weinig onderzoek gedaan naar prostitutie. Weliswaar is in veel gemeenten een vergunning nodig om een bordeel te vestigen, maar er is weinig bekend over hoeveel prostituees in Nederland werken. De schattingen hiervan lopen ver uiteen. Voor het opstellen en monitoren van beleid is het echter hard nodig om inzicht te krijgen in waar prostituees vandaan komen, wat hun leeftijd is, onder welke omstandigheden zij werken en daarbij een goede inschatting te hebben van in hoeveel gevallen er sprake is van uitbuiting. Een dergelijk onderzoek is goed uitvoerbaar, hoewel arbeidsintensief.

Uitbreiding van de politiecapaciteit, evaluatie van de privacywetgeving en meer onderzoek kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het bestrijden van misstanden in de prostitutie. De slachtoffers daarvan zijn echter niet gebaat bij een morele discussie over hun werk. En nog minder bij

een slechte wet die hun positie nog verder verzwakt. Het is vrijwel onmogelijk om een slecht idee om te zetten in een goede wet!

Liberaal visie

Ik wil hier nader ingaan op de liberale waarden die een rol spelen bij het (al dan niet) reguleren van prostitutie. Daarbij ga ik uit van de belangen van de prostituee. De positie van de klant en exploitant laat ik hier buiten beschouwing.

Dat de maatschappelijke discussie zich richt op de belangen van de prostituee is zeker niet altijd zo geweest. Tot ver na de oorlog werden prostituees gezien als immoreel en eerder als dader dan als slachtoffer. In veel landen is dat nog steeds zo. Het zijn daar de mannen die worden gezien als slachtoffer van zedeloze vrouwen. In Nederland behoort deze discussie echter niet meer te worden gevoerd, al wijzen sommige feministen erop dat wij zijn doorgeslagen en prostituees

te veel zijn gaan zien als slachtoffer. Dat zij bescherming behoeven tegen maatschappelijke vooroordelen, niet tegen hun klanten.

In dit artikel stel ik dat prostituees niet zijn gebaat bij een morele discussie over hun werk. Hun voornaamste probleem bestaat uit misbruik en uitbuiting. Dat probleem behoeft geen verdere morele discussie, maar opsporing en vervolging.

Dat wil niet zeggen dat er geen liberaal standpunt te vormen is over prostitutie. Dit standpunt is geholpen, zoals vaker, door het af te zetten tegen het concept van vrijheid in haar positieve en negatieve vorm. Dit onderscheid werd in de jaren 50 van de vorige eeuw expliciet gemaakt door Isaiah Berlin. Sindsdien is over dit onderscheid veel geschreven: vaak verhelderend (Berlins essay zelf is tamelijk abstract), maar soms ook juist verwarrend, met name als het concept van positieve vrijheid zover wordt opgerekt dat het eigenlijk alles omvat van onrecht tot ontevredenheid. Een goede, moderne samenvatting is gepubliceerd door de University of Stanford.²

Zoals betoogd in dit artikel is betaalde seks in essentie een kwestie van keuzevrijheid. De rechtvaardiging van prostitutie lijkt voor klassieke liberalen dan ook eenvoudig: als twee volwassenen instemmen seks te hebben, in dit geval tegen betaling, dan speelt de overheid geen rol. Op welke gronden kan een liberaal toch vinden van wel?

Indien de instemming is verkregen onder dwang of door misleiding.

Dat kan zijn dwang door de klant, maar veel vaker is het haar exploitant die een pros-

tituee bedreigt, hetzij met fysiek geweld, hetzij met het verspreiden van compromitterende foto's ('als je ouders erachter komen wat je doet'), met al dan niet verzonnen verplichtingen ('je bent mij nog geld schuldig voor je huur, reis en visum') of, hoe cynisch ook, met een moreel appèl ('ik loop risico door je dit werk te laten doen'). Waar sprake is van dwang of misleiding kan geen sprake zijn van (negatieve) vrijheid.

Indien de prostituee liever zou stoppen met haar werk, maar niet goed weet hoe.

Veel gemeenten bieden uitstapprogramma's voor prostituees, om hen die dat willen te helpen met onderdak en het vinden van alternatief werk. Prostitutie is niet zomaar een baan, maar werk dat vaak het hele sociale en privéleven overneemt, inclusief huisvesting, levensstijl en sociaal netwerk. Dat maakt een verandering bij uitstek moeilijk. Uitstapprogramma's zouden liberalen bij uitstek moeten aanspreken, omdat deze uitgaan van een persoonlijke keuze en vervolgens ondersteuning bieden om deze te realiseren (de positieve vrijheid 'tot').

Indien de prostituee is verslaafd aan drugs of dit is gemaakt door haar exploitant.

Het is niet eenvoudig aan te tonen waarom prostitutie en drugs vrijwel altijd samen gaan. Wellicht is het dat beide, althans historisch, een vergelijkbare criminele achtergrond hebben. Drugsmisbruik komt bij prostituees veel voor. Drugs helpen hun werk draaglijker te maken en in de (sociale) omgeving waarin zij werken, zijn drugs vaak gemakkelijk voorhanden. Drugsverslaving kan een extra afhankelijkheid creë-

ren van de exploitant (waar hij soms doelbewust op aanstuurt) en maakt het moeilijk om te stoppen met het werk. De inkomsten zijn immers nodig om de verslaving te betalen en zo houden beide elkaar in stand.

Voor uitstapprogramma's vormt drugsgebruik een dilemma. Uit de prostitutie stappen is reeds moeilijk en vaak onsuccesvol. Als dit gecombineerd wordt met verplicht afkicken van drugs is de kans op succes nog kleiner. Vanuit liberaal perspectief is drugsgebruik ook problematisch: verslaving tast (positieve) keuzevrijheid aan. Voor een prostituee die door haar werk verslaafd is geraakt aan verdovende middelen en die om haar verslaving te betalen haar werk moet blijven doen, is het moeilijk te argumenteren dat zij uit vrije wil een rationele keuze heeft gemaakt in haar eigen belang.

Toch zullen er ook liberalen zijn (hopelijk niet meer dan een handvol) die stellen dat deze situatie een gevolg is van eigen keuzes uit het verleden. Als iemand in vrijheid kiest voor de prostitutie, zo stellen zij, dan heeft de overheid geen rol, ook niet als zij later van inzicht verandert. Dit is het eigen-schuld-dikke-bult-argument en het wordt vaker gehanteerd: moeten rokers zijn verzekerd tegen longkanker? In hoeverre moet de samenleving in mijn levensonderhoud voorzien als ik een studie heb gekozen die opleidt voor werkloosheid? Dit argument is eigenlijk gericht op het tegengaan van *moral hazard*: roekeloos gedrag in het vertrouwen dat de overheid de negatieve consequenties opvangt. Maar dit speelt in de prostitutie geen rol. Prostituees worden vanaf de eerste dag geconfronteerd met de negatieve

aspecten van hun werk en de consequenties zijn vooral voor hen persoonlijk, niet voor de maatschappij. Bovendien zijn zij doorgaans te jong om deze voldoende te overzien.

Indien de prostituee een achtergrond heeft van achterstand en (seksueel) misbruik.

Het is een misvatting te denken dat in Nederland alle prostituees uit het buitenland komen. Veel komen uit Zuid-Amerika of Oost-Europa, maar ook veel Nederlanders werken in de prostitutie. Hulpverleners wijzen erop dat die vaak een achtergrond hebben van (seksueel) misbruik. Hoe die correlatie precies werkt, is niet helemaal duidelijk. Wellicht verlaagde het misbruik de drempel om in de prostitutie te gaan werken. Aannemelijk lijkt in ieder geval dat het gebrek aan een veilig thuis hen hier vatbaarder voor maakt.

Maar het bestrijden van misbruik thuis en van misbruik in de prostitutie zijn twee verschillende dingen. Zelfs al is het aannemelijk dat beide zijn gecorreleerd, zij behoeven verschillende maatregelen. Ook werpen zij andere morele vragen op over (positieve) keuzevrijheid. Leidt misbruik als kind noodzakelijkerwijs tot onvoldoende autonomie als volwassene om te kiezen voor prostitutie?

Vanuit liberaal perspectief is dit een gevaarlijk argument. Terwijl ontplooiingsliberalen hechten aan de vorming van de autonome wil, wordt deze leer hier omgedraaid. Kennelijk kan de vrije wil op achttienjarige leeftijd ook onvoldoende zijn gevormd – of zelfs zijn misvormd – om zelfstandig beslissingen te nemen in het eigen belang. Deze redenering wordt voor tegenstanders van

prostitutie in het algemeen al gauw vertaald naar het argument: geen gezond denkend mens kiest ervoor als prostituee te gaan werken, dus is in de prostitutie nooit sprake van een vrije keuze. Behalve het ontzeggen van vrije keuze heeft deze redenering het risico de aandacht af te wenden van het achterliggende probleem: achterstand in ontwikkeling en (seksueel) misbruik.

Indien de alternatieven dermate slecht zijn, dat prostitutie de enige uitweg is.

Door actiegroepen wordt dit vaak omschreven als ‘gedwongen door de omstandigheden.’ Het argument wordt vooral gebruikt voor buitenlandse prostituees, die zijn afgekomen op de reputatie van Nederland als tolerant land, waar prostitutie legaal is. Zij ontvluchten armoede in landen als Brazilië, Venezuela, Moldavië, Roemenië en Bulgarije. Soms worden zij hierheen gehaald met de belofte van een normale baan, soms weten zij waaraan zij beginnen.

Toch is ‘gedwongen door de omstandigheden’ fundamenteel anders dan werkelijke dwang. De omschrijving lijkt eerder een handige semantische woordkeuze. Liberalen vragen zich al langer af wat het betekent om volkomen vrij te zijn. Duidelijk is dat het liberalisme er niet voor ijvert om natuurwetten op te heffen. In het verlengde daarvan zien wij ook de gevolgen van wat de natuur ons brengt (zolang niet door de mens veroorzaakt); misoogsten, vulkaanuitbarstingen en overstromingen, niet als liberale dilemma’s.

Anders is het met maatschappelijke wetten die sommige (groepen van) mensen bevoordelen en andere benadelen. Die wetten

staan open voor discussie en het is juist uit deze discussie dat het liberalisme is ontstaan. Het lijkt daarom zeker redelijk een liberale discussie te voeren of maatschappelijke wetten dermate veel armoede tot gevolg hebben dat sommigen prostitutie verkiezen. Dit is echter niet de liberale discussie die de tegenstanders van prostitutie bedoelen.

Tegenstanders van prostitutie die zich uitspreken tegen ‘dwang door de omstandigheden’ doen een schijnappèl op het concept van negatieve vrijheid (vrij van dwang) om prostitutie te verbieden. Daarmee beogen zij dus niet de omstandigheden (armoede) te veranderen, maar juist de mogelijkheid om daaraan te ontkomen door geld te vragen in ruil voor seks.

Ik betoog hier niet dat prostitutie een acceptabele uitweg is uit armoede, maar wel dat deze armoede niet wordt opgelost door prostitutie te verbieden. En dat zo’n verbod geen vrijheid geeft maar enkel ontnemt, al is het de keuzevrijheid tussen twee kwaden.

Martijn Bolkestein is voormalig Kamerlid voor de VVD en woordvoerder op het gebied van prostitutie en mensenhandel.

1. Omwille van de leesbaarheid ga ik uit van vrouwelijke prostituees, maar het is duidelijk dat ook veel mannen dit werk doen.

2. I. Carter, ‘Positive and Negative Liberty’, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2 augustus 2016, URL: <https://plato.stanford.edu/archives/win2019/entries/liberty-positive-negative/>.