

Reactie WRS

Memorie van toelichting

Par. 1.1 In de eerste zin lezen we 'Prostitutie is van alle tijden'. Dat betekent dat het verlenen van seksuele diensten tegen betaling van alle tijden is en dus reeds duizenden jaren gangbaar. In de tweede alinea echter wordt gesteld dat 'niet te ontkennen valt evenwel dat de prostitutiebranche niet vergelijkbaar is met enig andere branche, omdat seksuele handelingen een fysieke inzet vragen die normaliter geen onderdeel is van een betaalde activiteit'. Hieruit volgt de conclusie dat de wetgever van mening is dat prostitutie weliswaar van alle tijden is maar dat de handelingen die prostitutie tot prostitutie maken anno 2019 ineens iets uitzonderlijks zijn. Natuurlijk heeft iedere branche zijn eigen kenmerken en uitzonderlijkheden (anders was het geen eigenstandige branche) maar dat betaling voor seksuele dienstverlening iets aparts zou zijn heeft de wetgever reeds in de eerste zin van deze paragraaf weerlegd. Daarnaast is de stelling dat de prostitutiebranche niet vergelijkbaar zou zijn met enige andere branche *omdat* seksuele handelingen normaliter niet betaald worden een cirkelredenering, die alleen waar is als de steller zelf dát doet wat hij de branche verwijt: een uitzondering vormen.

Samenvattend: de wetgever creëert zelf een uitzonderingspositie voor de prostitutiebranche maar biedt hiervoor geen deugdelijke argumentatie.

Een volgende innerlijke tegenstrijdigheid in de MvT is dat dit wetsvoorstel stelt dat de wetgever geen verandering gaat brengen in het gegeven dat 'ons land geen verbod op prostitutie of op de exploitatie van prostitutie [kent] ' en dat dit wetsvoorstel daarin geen verandering gaat brengen. Vervolgens worden vier aanpassingen (eisen) geformuleerd die er voor zorgen dat de wetgever onderscheid kan maken tussen 'legale' en 'illegale' prostitutie. Met andere woorden: er wordt wel degelijk een verbod geïntroduceerd.

Samenvattend: de wetgever komt, in tegenspraak met het eigen uitgangspunt, tot een gedeeltelijk verbod op prostitutie.

De vier aanpassingen zijn eisen, waarbij niet voldoen aan deze eisen leidt tot strafbaarstelling of uitsluiting van het legaal uitoefenen van prostitutie. Dat zijn zware consequenties die leiden tot het ontnemen van vrijheid en de mogelijkheid tot het uitoefenen van het gewenste beroep. Drie van de vier eisen zijn echter niet SMART-geformuleerd, zodat verwacht mag worden dat burgers uit de doelgroep van sekswerkers onderworpen gaan worden aan willekeur en machtsmisbruik door de overheid. Terwijl de bescherming tegen uitwassen nu juist het doel van de wetgeving heet te zijn.

Samenvattend: de wetgever introduceert nieuwe risico's met mogelijk ernstige consequenties voor een kwetsbare doelgroep die zij zegt te willen beschermen.

Een vergunningstelsel is bedoeld om te reguleren wat in beginsel toegestaan is. De vier door de wetgever geïntroduceerde eisen bieden toegang tot of sluiten de toegang af naar het vergunningstelsel voor sekswerkers. Zij reguleren niet *binnen* het stelsel. Omdat de wetgever een gedeeltelijk verbod op prostitutie creëert, zou gekozen moeten worden voor een ontheffingenstelsel (dat reguleert wat in beginsel niet is toegestaan). Dat zou echter in strijd zijn met de indruk die de wetgever wil wekken.

Samenvattend: de wet bevat een zekere dubbelhartigheid, die voortkomt uit innerlijk tegenstrijdige opvattingen over (de risico's van) sekswerk, de rol van de overheid en bescherming van een door de overheid als kwetsbaar aangemerkte doelgroep. Dit leidt tot verhullend taalgebruik en inconsistente argumentaties.

Zo lezen we in par. 1.3 van de MvT dat in het deel van de prostitutiebranche waarin nu geen vergunningplicht is, minder zicht is op wat er gebeurt vanuit zorg, toezicht en handhaving. Dat volgt uit de aard der zaak, maar waarom is dat een probleem? De MvT stelt dat dit zorgelijk is omdat prostitutie een risicovol beroep is. Deze stelling wordt niet onderbouwd vanuit een vergelijking met andere beroepsgroepen. Maar beroepen die over het algemeen als risicovol en zwaar worden beschouwd zijn fysieke beroepen, zoals politieagent, bouwvakker, verhuizer, verpleegster etc. De meeste slachtoffers (dood en gewond) op het werk vallen in de bouw. Maar voor dit soort beroepen wordt geen vergunningplicht ingevoerd. Terwijl dat de logische consequentie zou zijn van de redenering van het kabinet in dit MvT. Waarom sekswerkers gediscrimineerd moeten worden ten opzichte van andere beroepsgroepen blijft onduidelijk.

Het kabinet creëert een uitzonderingspositie voor sekswerkers (zie hierboven) en stelt dat het niet goed mogelijk is om te bepalen welk deel van het totaal aantal prostituees mogelijk slachtoffer is van seksuele uitbuiting. Maar concludeert vervolgens wel, dus zonder deugdelijke onderbouwing, dat hun maatschappelijke positie kwetsbaar is (daar doet de WRS overigens feitelijk niets aan – ondanks lippendienst), dat zij veel in aanraking komen met verschillende vormen van geweld (méér dan politieagenten, militairen, beveiligers, vechtsporters, buschauffeurs etc.?) en dat dit bijdraagt aan het ontstaan van en voortduren van misstanden zoals dwang en uitbuiting. Betrouwbare cijfers ontbreken maar 'het kabinet vindt het belangrijk prostituees en andere sekswerkers minder kwetsbaar te maken en hun positie te verbeteren'. En daarom komt er een vergunningplicht en strenge straffen. Het is onnavolgbaar en een vorm van 'autistisch beleid'; beleid waar de doelgroep zelf niet om vraagt.

Samenvattend: het kabinet creëert een uitzonderingspositie voor sekswerkers op grond van vrijblijvende redeneringen, ziet deze uitzonderingspositie als risicovol en wil deze risico's beteugelen door inzet van de zwaarst mogelijke instrumenten: wetgeving, vervolging en bestraffing. Ook voor de slachtoffers van misstanden.

Dat neemt niet weg dat in de MvT toch duidelijk wordt wat het kabinet echt beoogt: het bestrijden van gedwongen prostitutie (mensenhandel). Weliswaar is onduidelijk hoe groot dit probleem nu is (gebrek aan betrouwbare cijfers), maar door middel van een vergunningstelsel, toezicht en handhaving hoopt het kabinet hier beter zicht op te krijgen en meer bestrijdingsmogelijkheden te hebben. Dat klinkt logisch, totdat een vergelijking wordt gemaakt met mensenhandel in de bouw, horeca, tuinbouw en andere sectoren, met de drugshandel, met de wapenhandel etc. In alle overige sectoren waarover eveneens geen betrouwbare cijfers over mensenhandel voorhanden zijn, wordt een vergunningstelsel voor individuele beroepsbeoefenaars niet ontwikkeld noch verplicht. Terwijl mensenhandel daar net zo crimineel is als in de prostitutiebranche. Waarom dat onderscheid? Omdat het in de prostitutie om seks gaat? Die bezigheid van 'alle tijden'?

Vergunnen of ontheffen ten behoeve van de handel in drugs en wapens hebben geen eind gemaakt aan misstanden. Dat behoeft geen nader betoog. De criminalisering van de productie en handel in drugs heeft wel een uitstekend verdienmodel gecreëerd voor 'vrije jongens' en hun verdiende geld

investeren zij graag in onder- én bovenwereld. Ondertussen klagen politie, OM en rechterlijke macht steen en been over gebrek aan opsporings- en vervolgingscapaciteit. In plaats van dat het kabinet dat probleem eens oplost, creëert zij met de (gedeeltelijke) criminalisering van prostitutie een nog grotere workload voor overheidsdiensten. Waarbij kwaadwillenden onder de huidige wetgeving al strafbaar zijn voor mensenhandel en uitbuiting en een administratieve maatregel (het vergunningstelsel) geen einde zal maken aan fysieke misstanden in de prostitutiebranche.

Samenvattend: het (gedeeltelijk) criminaliseren van prostitutie zal even effectief zijn in het bestrijden van misstanden als in de drugshandel en wapenhandel. Het selectief invoeren van een vergunningstelsel in de prostitutiebranche ter bestrijding van mensenhandel leidt tot een pijnlijke rechtsongelijkheid met andere branches waar mensenhandel plaatsvindt en wekt de indruk dat het kabinet niet de mensenhandel wil bestrijden maar het verlenen van seksuele diensten tegen betaling.

In par. 6.5.2 'handhaving' komt een aap uit de mouw. Hier wordt gesteld dat 'handhaving dient plaats te vinden zowel ten aanzien van het vergunde als het illegale deel van de branche'. Hier wordt dus in de eerste plaats door het vergunningstelsel een illegaal deel van de branche gecreëerd en in de tweede plaats toegegeven dat dit illegale deel gewoon gecontroleerd kan en moet worden. Als dat zo is, waarom is het dan nodig dat er een 'vergund/legaal' gedeelte wordt gecreëerd? De enige reden kan zijn dat gehoopt wordt de prostitutiebranche hiermee te verkleinen. Als het illegale deel gecontroleerd werd en wordt, is een vergund/legaal deel niet meer nodig; tenzij de toegang tot dit deel beperkt wordt (door de vier eisen) en deze toegang in handen gelegd wordt van de overheid c.q. resultaat is van politiek-religieuze onderhandelingen (het coalitieakkoord met twee christelijke partijen). De wet is daarmee feitelijk geen criminaliteitspreventie en -bestrijding maar zedenwetgeving. De in par. 8.3 beschreven 'uitstapprogramma's' (niet beschikbaar voor andere beroepsgroepen) wijzen ook in die richting.

Een tragi-komischer gedeelte in de MvT is dat de Belastingdienst (met een hoofdletter!) een belangrijke rol speelt bij de handhaving (par. 6.5.2). Waarbij in de volgende paragraaf (6.6) gesteld wordt dat sanctionering 'onderstreept dat financieel gewin ten koste van sekswerkers nooit rendabel mag zijn'. Eerder al (par. 2.3.5) 'is het kabinet van mening dat betrokkenheid bij illegale prostitutie niet mag lonen'. Met andere woorden: de enige die naast de sekswerker financieel gewin bij prostitutie mag hebben is de belastingdienst. Maar wel ten koste van de sekswerker. Ook als die lijdt onder de door het kabinet veronderstelde misstanden. En zeker bij de door het kabinet gecreëerde illegale variant van de sekswerker. Wordt het niet eens tijd sekswerk als een beroep van 'alle tijden' te gaan zien? Om te beginnen door reeds bestaande wetgeving tegen discriminatie gewoon toe te passen, sekswerkers niet als uitzonderingscategorie te benoemen en te behandelen en hen geen grotere kwetsbaarheid voor overheidshandelen en kwaadwillenden op te dringen dan bij andere (risicovolle) beroepsgroepen het geval is. De recente ervaringen met de belastingdienst en zorgtoeslagen mogen een ernstige waarschuwing zijn.

Samenvattend: in de MvT spreekt het kabinet zichzelf uit volle overtuiging tegen. De wet blijkt niet nodig om controlerend en handhavend op te treden en misstanden te bestrijden. Sekswerkers worden neergezet als een kwetsbare groep die bevattelijk is voor uitbuiting maar de belastingdienst wil toch een deel van de opbrengst van iedere vorm van hun seksuele dienstverlening. Ook als die illegaal is. Dat kun je rustig onzedelijk noemen – zeker voor christelijke partijen.

'In Nederland is prostitutie als zodanig niet verboden' (artikelsgewijze toelichting, art. 2) maar een deel wordt door deze wet illegaal verklaard, dus verboden en bestraft. Om dit mogelijk te maken krijgen prostituees een vergunningplicht opgelegd. Deze plicht wordt gemotiveerd als 'een steun voor de opsporing van misstanden, zoals gedwongen prostitutie'. In de MvT wordt echter nergens uitgelegd hoe die opsporing door het vergunningstelsel verbetert. Dit had bijvoorbeeld best geïllustreerd kunnen worden met praktijkvoorbeelden uit de drugs- en wapenhandel (ook kwetsbare doelgroepen) of andere branches zoals levensmiddelen, medicijnen of financiële dienstverlening. Maar nee, we moeten het doen met een niet onderbouwde stellingname van het kabinet. Waarom?

Wie verplicht wordt tot het aanvragen en verkrijgen van een vergunning kan kiezen: wel of niet doen. Ook de overheid kan kiezen: wel of niet geven. Er ontstaan twee groepen: de vergunden en de onvergunden. Bij de vergunden worden periodiek de paperassen en arbeidsomstandigheden gecontroleerd. Dat zal doorgaan zolang zij vergund blijven en vindbaar. De onvergunden worden ook gecontroleerd, zo blijkt uit de MvT, maar zijn minder makkelijk vindbaar (zij duiken onder) en worden in het vervolg bestraft als zij wel worden gevonden (er wordt gejaagd). Dit deel van de kwetsbare doelgroep wordt door de wetgeving kwetsbaarder en mensen gaan er misschien wel aan ten onder – want er staan zware sancties van de overheid op hun onvergundheid en hun illegaliteit maakt hen een makkelijke prooi voor kwaadwillenden. De gedachte achter het vergunningstelsel is dat sekswerkers zich gedwongen voelen vergund te werken, waardoor toezicht en handhaving (op paperassen en arbeidsomstandigheden) makkelijker worden. Uit de vergunningplicht *an sich* volgt niet dat kwaadwillenden civiliseren of emigreren; wel dat zij hun eigen doelgroep beter kunnen identificeren en meer grip op hun slachtoffers krijgen. Het controleren van paperassen is alleen maar nodig omdat de overheid zichzelf deze taak oplegt. Het controleren van arbeidsomstandigheden kon al, kan nog steeds en kan ook bij de onvergunden (aldus het MvT). De netto winst van het nieuwe systeem is dus tweeledig: ambtenaren vinden een deel van de sekswerkers sneller en makkelijker, en kwaadwillenden idem dito voor hun deel van de doelgroep. Nergens wordt in het MvT aannemelijk gemaakt dat kwaadwillenden hun gedrag aanpassen omdat de overheid een papierwinkel invoert en dit dan vervolgens onomstotelijk leidt tot een significante daling van het aantal (mogelijke) misstanden.

Samenvattend: adviseer ik om de wet nog eens goed te doordenken, te toetsen op effectiviteit en ongewenste effecten en het zedelijkheidsgehalte (behoorlijk bestuur) fors te verhogen. Luister daarbij vooral goed naar de mensen (burgers!) om wie het draait.

Drs. Franz Lenselink

Delfzijl