

# De legale facade

Seksworkbeleid:  
hoe kan het anders?



**SOAIDS**  
Nederland

 **aidsfonds**

  
**proud**  
Dutch Union  
for Sexworkers  
*The right to be proud*

 **PITCH** Partnership to Inspire, Transform  
and Connect the HIV response

## Organisaties met contact gegevens:

### Proud

Enge Kerksteeg 3  
1012 GV Amsterdam  
Tel.: 06 - 2844 55 37  
info@wijzijnproud.nl  
www.wijzijnproud.nl

### Aidsfonds & Soa Aids Nederland

Keizersgracht 392  
1016 GB AMSTERDAM  
Tel.: 020 - 62 62 669  
Fax: 020 - 62 75 221  
info@soaids.nl  
www.soaids.nl

## Colofon

Sprekers congres De Legale Facade:  
**Hendrik Wagenaar, Dinah Bons, Velvet,  
Annelies van Dijk, Marjan Wijers**

Tekst:  
**Marjan Wijers**

Fotografie:  
**Marjan Wijers** (cover)  
**Peter Kempers** (pagina 22)  
**Johan Nieuwenhuize** (pagina 15)

Illustraties:  
[aids2018march.nl/download/](https://aids2018march.nl/download/) (pagina 2)

Grafisch ontwerp:  
**de Handlangers, Utrecht**

Copyright/Referentie:  
**Soa Aids Nederland (2018). Legale facade.  
Sekswerkbeleid: hoe kan het anders?**

Amsterdam, juli 2018



# Inhoud

<b>Waar gaat deze brochure over?</b> .....	4
<b>Collaborative governance oftewel samenwerkend beleid</b> .....	6
Wat is samenwerkend beleid?.....	6
Samenwerkend beleid toepassen op prostitutiebeleid op lokaal niveau.....	7
Kunnen we een voorbeeld nemen aan Nieuw Zeeland? .....	8
Waarom passen we samenwerkend beleid (nog) niet toe in Nederland?.....	9
Wederzijds vertrouwen en een cultuur van samenwerking is essentieel .....	10
<b>Gemeentebepeld en vergunningenstelsel</b> .....	11
Wat is er mis gegaan? .....	11
Sluipende her-criminalisering .....	13
Hoe kan het anders? 12 regels voor een goed prostitutiebeleid .....	14
<b>Mensenhandel</b> .....	16
De oneigenlijke tegenstelling tussen sekswerkers en slachtoffers mensenhandel.....	17
Kwetsbaarheid: mag het een onsje minder? .....	17
Hoe kan het anders? .....	18
Sekswerkers als deel van de keten: een voorbeeld.....	18
Betekenisvolle participatie van sekswerkers: een korte handleiding.....	19
De strijd over cijfers: hoeveel slachtoffers van mensenhandel zijn er? .....	20
<b>Toegang tot zorg</b> .....	23
Grondslagen voor goede en voor iedereen toegankelijke zorg .....	23
The Smart Sex Worker's Guide to SWIT (Sex Worker Implementation Tool).....	24
Zorgen over regeringsplannen voor verplichte registratie van sekswerkers door de GGD .....	25
<b>Discriminatie en geweld tegen sekswerkers in Nederland</b> .....	27
De cijfers.....	27
Stigma in Nederland.....	27
De daders .....	28
Angst voor aangifte vanwege verlies anonimiteit .....	28
Wetgeving en beleid beïnvloeden de veiligheid van sekswerkers negatief.....	28
Aanbevelingen.....	28
<b>Samenvatting</b> .....	29
Twaalf regels voor een goed prostitutiebeleid.....	29
Handleiding betekenisvolle participatie van sekswerkers .....	30
<b>Verder lezen of luisteren</b> .....	31

# Waar gaat deze brochure over?

## Bestaande maatregelen in Nederland gaan ten koste van sekswerkers

Sekswerk is een legaal beroep in Nederland. Sinds de opheffing van het bordeelverbod wordt er gestreefd naar normalisering van de sector. Maar hoe normaal is het om dit beroep uit te oefenen als de wet- en regelgeving sekswerkers steeds minder beschermt? En als plaatselijke verordeningen of praktische obstakels het steeds moeilijker maken om legaal te werken? Achter de legale façade zien we de positie van sekswerkers verslechteren, de toegang tot zorg afnemen en het risico op geweld toenemen.

Door vergunningstelsels, toezicht en handhaving tracht de overheid meer greep en zicht te krijgen op de sector. Dit heeft onbedoeld nadelige gevolgen voor de werkomstandigheden en gezondheid van sekswerkers en hun toegang tot zorg. Dat geldt extra voor soa en hiv zorg wanneer de plannen van het kabinet doorgaan voor de invoering van verplichte intakegesprekken en registratie van sekswerkers door de GGDs.

Een van de oorzaken is dat veel beleid over het hoofd van sekswerkers heen wordt gemaakt. Dat geldt voor het gemeentebestuur en het vergunningstelsel, maar ook voor de bestrijding van mensenhandel en andere misstanden in de sector. Daardoor bereiken veel maatregelen niet hun doel of zijn ze minder effectief dan zou kunnen. Maar bovendien gaan ze regelmatig ten koste van de mensenrechten, de veiligheid en de autonomie van sekswerkers. Precies het omgekeerde van wat je zou willen.

## Oplossingen voor het huidige beleid

Maar hoe zou het anders kunnen? Wat zijn alternatieven en oplossingen voor het huidige beleid? Over die vraag gaat deze brochure.

Daarbij komen verschillende manieren van beleid maken aan bod, het gemeentebestuur

en het vergunningstelsel, de aanpak van mensenhandel en de toegang tot zorg. Maar ook onderwerpen als 'kunnen we een voorbeeld nemen aan Nieuw Zeeland', 'wat weten we over cijfers', 'rechten zijn leuk voor zelfstandige sekswerkers, maar hoe zit het met de slachtoffers', 'waarom is verplichte registratie niet zo'n goed idee', 'wat is het verschil tussen onvergund, illegaal en strafbaar', en 'hoe zit het met discriminatie en geweld tegen sekswerkers in Nederland'.

## Sekswerk is werk

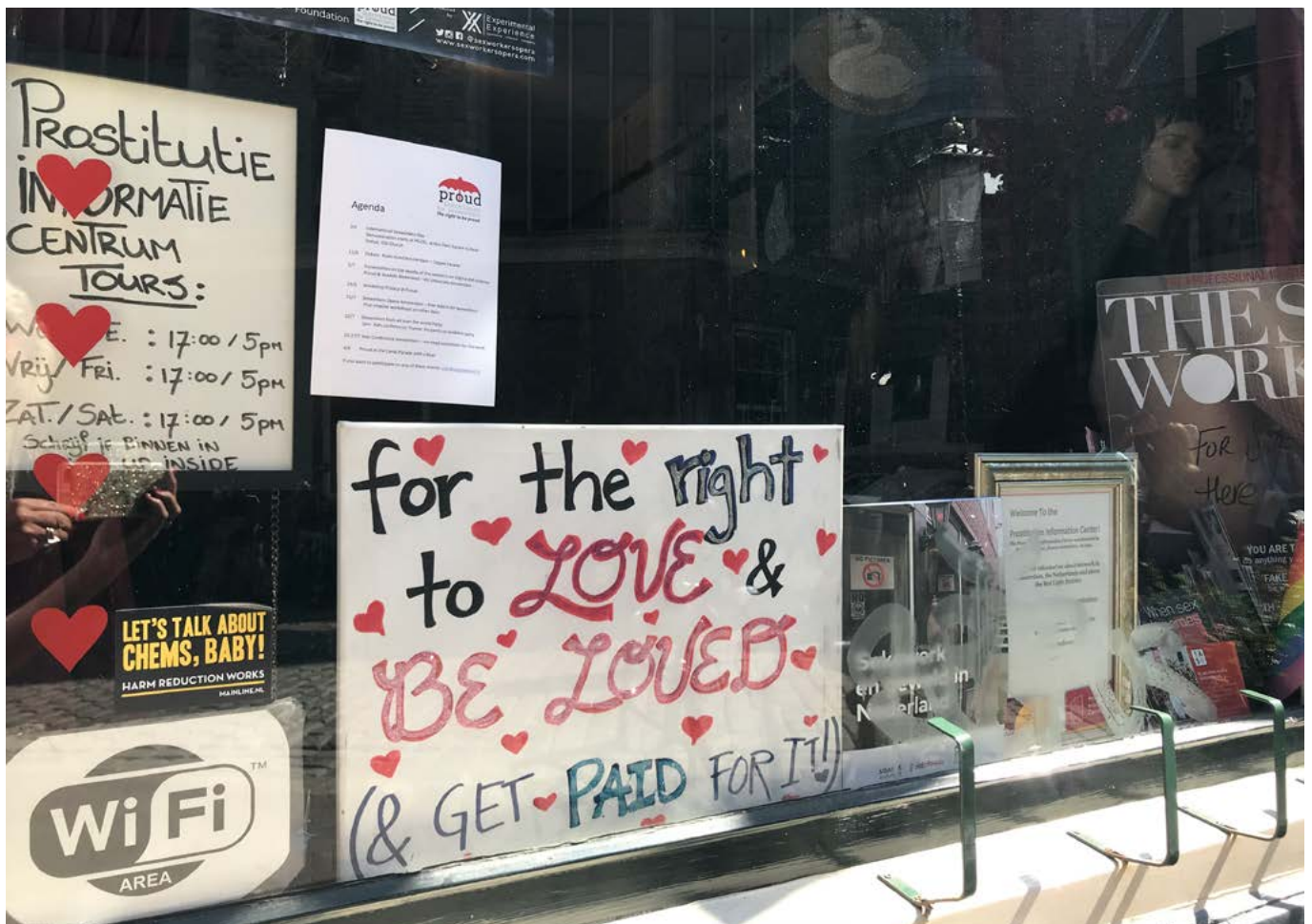
Uitgangspunt is dat volwassenen die zelf kiezen om werkzaam te zijn als sekswerker dat werk onder veilige en vrije omstandigheden moeten kunnen doen, met dezelfde rechten als andere werkende burgers en dat zij daarin door de overheid beschermd moeten worden. Grondslag daarvoor vormt het zelfbeschikkingsrecht van mensen en het recht op vrije arbeidskeuze.

## Sekswerkers zijn niet het probleem, maar deel van de oplossing

Rode lijn door alle onderwerpen heen is 'samenwerking'. Samenwerking tussen alle partijen die met sekswerk te maken hebben, zoals gemeenten, gezondheidszorg, hulpverlening, de arbeidsinspectie, belasting, politie en justitie. Maar bovenal samenwerking met sekswerkers zelf, of het nu over werkomstandigheden, arbeidsverhoudingen, keuzevrijheid, veiligheid, gezondheid, de aanpak van misstanden, of de stap naar ander werk gaat. En dan niet vrijblijvend, maar echt. Als gelijkwaardige en waardevolle partners in het ontwikkelen, uitvoeren, monitoren en evalueren van beleid dat hen aangaat. Dat verbetert de kwaliteit van beleid en voorkomt ongewenste negatieve neveneffecten. Zoals een van de leuzen van de internationale sekswerkersbeweging luidt: 'Sekswerkers zijn niet het probleem, maar deel van de oplossing!'

## Bedankje

Deze brochure is de neerslag van het debat over de positie van sekswerkers dat Proud, de belangenorganisatie van sekswerkers, en SoaAids Nederland op 11 juni 2018 organiseerden in De Rode Hoed in Amsterdam. We willen dan ook alle mensen in de zaal die mee discussierden bedanken, maar vooral alle sprekers: Hendrik Wagenaar, Dinah Bons, Velvet, Annelies van Dijk en Marjan Wijers. Dank jullie wel: zonder jullie kennis, ervaring en inzet was deze brochure er niet gekomen!



# Collaborative governance oftewel samenwerkend beleid

**Alternatief voor het huidige top-down prostitutiebeleid is samenwerkend beleid. Dat is een effectieve manier gebleken om complexe en controversiële problemen aan te pakken. Daarmee is het bij uitstek geschikt voor prostitutiebeleid. Het past ook goed in de Nederlandse traditie van 'samen om de tafel gaan zitten' en oog voor de belangen en rechten van minderheden. Sekswerkersorganisaties hebben hierin een sleutelrol. In Nieuw Zeeland hebben ze ervaring met deze manier van prostitutiebeleid maken. Daar kunnen wij van leren.**

## **Nederland probeert via de achterdeur sekswerk weer te criminaliseren**

In Nederland hebben we in 2000 besloten om het bordeelverbod uit het Wetboek van strafrecht te schrappen. Sekswerk werd werk en ondergebracht bij de bestaande wetgeving. De eerste paar jaar zijn we daar voortvarend mee aan de slag gegaan, maar de laatste jaren zien we dat het beleid een steeds repressievere wending heeft gekregen en dat via de achterdeur wordt geprobeerd om sekswerk weer te criminaliseren. Een voorbeeld daarvan is het wetsvoorstel voor een 'pooiervbod', dat de werkrelaties van zelfstandige sekswerkers zonder vergunning strafbaar wil stellen, zoals boekhouders, chauffeurs en beveiligers. Maar ook al zouden sekswerkers een vergunning willen, dan geven gemeenten die niet. Daar doet het wetsvoorstel niets aan.

Zo worden met het argument van mensenhandel steeds meer maatregelen genomen waarvan je kunt afvragen of het om de bestrijding van mensenhandel gaat of om de bestrijding van prostitutie. Sekswerkers hebben geen inbreng in dat beleid, maar ondervinden er wel de gevolgen van. Een van de gevolgen is dat ze steeds meer in de marge geduwd worden en dat het stigma op sekswerk weer toeneemt met alle negatieve gevolgen vandien.

## **Samenwerkend beleid als alternatief**

Alternatief voor het huidige top-down beleid dat vooral over het hoofd van sekswerkers heen wordt gemaakt, is 'samenwerkend beleid'. In het Engels zou je zeggen: 'collaborative governance'. Dat is niet specifiek voor sekswerk, maar je kunt het daar wel goed op toepassen. Juist voor het aanpakken van controversiële problemen en

situaties waarin er diepgewortelde conflicten zijn en een groot wederzijds wantrouwen, is het een pragmatische en effectieve methode. Bovendien sluit het aan bij een oude en waardevolle Nederlandse traditie: als er een probleem is ga je met elkaar om de tafel zitten om het op te lossen. En, even belangrijk, het gaat niet alleen om de belangen van de meerderheid maar ook om het waarborgen van de belangen en rechten van minderheden. In het prostitutiebeleid zijn we dat een beetje kwijtgeraakt, maar daar zouden we eigenlijk naar terug moeten. Dat kunnen we doen via samenwerkend beleid.

## **Wat is samenwerkend beleid?**

Samenwerkend beleid betekent dat alle partijen die het aangaat, die betrokken zijn bij het beleid of daar voorwerp van zijn, in samenwerking het beleid maken, uitvoeren, monitoren en evalueren. Dat klinkt gemakkelijk, maar dat is het niet. Iemand die veel onderzoek heeft gedaan naar de verschillende vormen van prostitutiebeleid en de effecten daarvan is Hendrik Wagenaar, Senior-Advisor King's College London en Adjunct-Professor aan de Universiteit van Canberra.<sup>1</sup> Hij formuleert de volgende kenmerken van collaborative governance:

<sup>1</sup> Voor wie meer wil weten over samenwerkend beleid en Nieuw Zeeland: zie de filmpjes op op Sekswerkergoed en youtube met uitleg van Hendrik Wagenaar <https://www.youtube.com/watch?v=suSqWLXzStQ&t=357s>; <https://sekswerkergoed.nl/filmpjes-in-het-nederlands-als-toelichting-op-het-boek-designing-prostitution-policy/> Of lees: Hendrik Wagenaar, Helga Amesberger & Sietske Altink (2017), *Designing Prostitution Policy. Intention and Reality in Regulating the Sex Trade*, Bristol/Chicago: Policy Press. Gratis te downloaden via Open Access. <http://www.open.org/search?identifier=627654>

- Je moet alle betrokken partijen met elkaar om de tafel krijgen, met name de kwetsbare en gemarginaliseerde partijen want die vallen altijd buiten de boot. Zij zijn essentieel om nieuwe inzichten en kennis op tafel te krijgen. Iedere groep heeft zijn eigen ervaringskennis. Als je een groot en ingewikkeld probleem wilt oplossen, bijvoorbeeld uitbuiting in de prostitutie, dan kunnen alle partijen daaraan vanuit hun eigen kennis bijdragen. Dat kunnen beleidsmakers op afstand in Den Haag niet in hun eentje oplossen omdat ze die kennis simpelweg niet hebben. Onderzoek leert dat diversiteit leidt tot creatievere oplossingen en betere beslissingen.
- De samenwerking moet gezaghebbend zijn. De groep moet mandaat hebben om beslissingen te nemen en daarop gericht zijn.
- 'No sideshow' of 'forum hopping'! Het moet om een formeel overleg gaan. Alle partijen moeten zich committeren aan het overleg. Als het een kant uitgaat waar je het niet mee eens bent, moet je niet kunnen overstappen naar een andere groep.
- Je moet een face-to-face dialoog hebben, gebaseerd op wederzijds respect. Anders kan het vertrouwen niet ontstaan om het samen op te lossen.
- De eerste stap is om het samen eens te worden over wat het probleem is en wat de feiten zijn. Daarna kan je kijken hoe je het met zijn allen het beste kunt oplossen. Als dat lukt zie je dat er wederzijdse erkenning en waardering ontstaat, dat mensen zich committeren aan de groep en dat alle partijen als het ware eigenaar van het probleem worden dat moet worden opgelost. Zo wordt het een gedeeld vraagstuk en wordt het oorspronkelijke conflict dat aan de samenwerking ten grondslag lag productief gemaakt.
- Het beste is om dit te doen onder faciliterend voorzitterschap. Een neutraal voorzitter die vaker met dit bijltje heeft gehakt, want de emoties kunnen hoog oplopen. Dat moet niet iemand uit de politiek zijn, want dat werkt alleen maar politiserend.

## Samenwerkend beleid toepassen op prostitutiebeleid op lokaal niveau

Prostitutiebeleid is grotendeels lokaal beleid. Daarom kunnen juist gemeenten een belangrijke rol spelen. De landelijke politiek lijkt op dit moment vooral polariserend en stigmatiserend te werken. Sekswerkers willen graag goede landelijke wetgeving om hun arbeidspositie, veiligheid en gezondheid te beschermen, maar tegelijk is wetgeving ook een redelijk bot instrument om zo'n complex vraagstuk op te lossen. Het gemeentelijk niveau is daar beter voor geschikt. Ook wanneer landelijke wetgeving de kaders stelt, blijven gemeenten verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van het prostitutiebeleid.

In verschillende steden zijn er op dit moment progressieve colleges. Misschien kunnen een aantal wethouders opstaan om zich hard te maken voor deze manier van beleid maken. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de aanpassing van de APV, de Algemeen Plaatselijke Verordening, aan nieuwe ontwikkelingen of behoeften. Of de ontwikkeling van beleid voor zelfstandig werkende sekswerkers en escorts, de zgn. 'thuiswerkers'. Maar je kunt ook denken aan de aanpak van mensenhandel en andere vormen van geweld tegen sekswerkers.

De eerste vraag is wie er om de tafel moeten zitten. Dat zijn in ieder geval degenen wiens leven of werk beïnvloed wordt door het betrokken onderwerp en het beleid daarover: sekswerkers, exploitanten, misschien ook bewoners, winkeliers of woningbouwverenigingen. Zij kunnen allemaal vanuit hun eigen ervaring en kennis bijdragen aan de oplossing.

### Betrekken van de sekswerkersgemeenschap vereist actieve inzet

Het betrekken van de sekswerkersgemeenschap is niet perse gemakkelijk. Het stigma op prostitutie en de effecten daarvan op het beleid en de praktijk hebben geleid tot wederzijds wantrouwen, isolatie van sekswerkers en hoge mobiliteit, en maken dat sekswerkers moeilijk te bereiken zijn. Ze kunnen moeilijk te vinden of te organiseren zijn, er kunnen taalproblemen zijn en culturele misverstanden. En meestal nemen ze een lange geschiedenis van vernedering, marginalisatie en pijn mee naar de onderhandelingstafel. Eenmalige inspraakacties zijn niet genoeg. Inclusiviteit gaat niet vanzelf. Het vergt een actieve inzet

en investeren in een klimaat van openheid en bereidheid om naar elkaars argumenten te luisteren. Proud kan hierin een belangrijke rol spelen, ook bij het betrekken van de lokale sekswerkersgemeenschap. Zij hebben contacten met de lokale gemeenschappen en weten door hun veldwerk of samenwerking met lokale sekswerkersorganisaties wat er speelt. Later in deze brochure gaan we hier onder het kopje 'betekenisvolle participatie' nog wat verder op in.

Voorwaarde is dat het overleg dat zo tot stand komt, niet vrijblijvend is. De samenwerking moet een formeel karakter hebben, het moet gericht zijn op het nemen van beslissingen en daar politiek mandaat voor hebben. Soms ook kan het nodig zijn om deelnemers te trainen in bepaalde basisvaardigheden, zoals bijv. voorzitten, om volledig deel te kunnen nemen, vooral als het om deelnemers uit achtergestelde groepen gaat.

#### **Gezamenlijke probleemdefinitie & fact finding**

Het vierde sleutelement is een gezamenlijke definitie van het probleem en het bijbehorende proces van 'fact finding'. Prostitutie is bij uitstek een beleidsterrein waar partijen het vaak oneens zijn over het probleem en de feiten heftig omstreden zijn. Dat maakt het lastig om 'evidence based' te werk te gaan. Is thuiswerk bijvoorbeeld een probleem? En zo ja, wat is dan precies het probleem? Wat is er bekend aan feiten? Over welke feiten kunnen we het eens zijn?

Door het ontwikkelen van een gezamenlijke probleemdefinitie worden stereotypen en andere barrières in de communicatie afgebroken en de basis gelegd voor het opbouwen van vertrouwen, wederzijds respect, een gedeeld begrip en commitment aan het proces. Kortom, het begin van wat wel een 'authentieke dialoog' wordt genoemd: de kern van het proces van samenwerkend beleid. Wanneer goed gedaan, kan dat er toe leiden dat de stakeholders beginnen om hun begrip van het probleem en wat ze willen bereiken te herformuleren. Door zich open te stellen voor de kennis en ervaring van anderen, ontstaat ruimte voor nieuwe oplossingen voor gedeelde belangen.

Belangrijk om te onthouden is dat het er niet om gaat te bepalen wie of wat gelijk heeft of wat 'waar' is of het beste, maar om in een gezamenlijke proces werkbare oplossingen te vinden die door alle of de meeste deelnemers gesteund kunnen worden.

## **Kunnen we een voorbeeld nemen aan Nieuw Zeeland?**

Er zijn verschillende voorbeelden van succesvol samenwerkend beleid. Bijvoorbeeld in Vancouver in Canada is deze methode gebruikt. Daar trad de politie hard op tegen prostitutie en werden straatsekswerkers vervolgd. Totdat er een golf van moorden op sekswerkers plaatsvond en iedereen dacht, nu moeten we met elkaar om de tafel gaan zitten. Ook in Nederland hebben we in het verleden voorbeelden gehad, bijvoorbeeld Rotterdam dat samen met een prostitutie adviescommissie zijn prostitutiebeleid ontwikkelde. Leden van de commissie waren vertegenwoordigers van De Rode Draad, de toenmalige sekswerkersorganisatie, de politie, de belastingdienst, maatschappelijk werk, gezondheidszorg en de gemeente. In Nieuw Zeeland is het hele nationale beleid tot stand gekomen gebaseerd op samenwerkend beleid. Het is vooral een kwestie van politieke wil.

#### **Volledige decriminalisering in Nieuw Zeeland: geen aparte wet- en regelgeving voor sekswerk**

In 2003 werd in Nieuw Zeeland, net als in Nederland, besloten om sekswerk uit het strafrecht te halen.<sup>2</sup> Met de Prostitution Reform Act 2003 werd Nieuw Zeeland het eerste en tot nu toe enige land in de wereld dat de gehele vrijwillige indoor en outdoor seksindustrie volledig heeft gedecriminaliseerd. De wet had meerdere doelen: bescherming van de mensenrechten van sekswerkers; verbetering van het welzijn, de veiligheid en de gezondheid van sekswerkers; en bevordering van de volksgezondheid. Daarnaast stelt de wet seksuele handelingen met minderjarigen (<18) en gedwongen seks strafbaar. Sindsdien wordt sekswerk behandeld als een vorm van dienstverlening en worden sekswerkers gezien als zelfstandige werkende burgers die in staat zijn hun eigen beslissingen te nemen.

Kern van het Nieuw Zeelandse beleid is dat er geen aparte wet- en regelgeving voor prostitutie is. Sekswerk wordt beschouwd als een regulier beroep. Geweld tegen sekswerkers, arbeidsomstandigheden, gezondheid, veiligheid, sociale rechten en fiscale aspecten vallen onder het algemeen strafrecht en de wet- en regelgeving die ook geldt voor andere

<sup>2</sup> Het stukje over Nieuw Zeeland is mede gebaseerd op het onderzoek van Joep Rottier, promovendus aan het Willem Pompe Instituut van de Universiteit Utrecht, naar de Prostitution Reform Act en de rol van de NZPC.



beroepen en andere takken van het midden- en kleinbedrijf. Hierop is één uitzondering: net als in Nederland kunnen migrantensekswerkers geen werkvergunning krijgen voor arbeid in de prostitutie. Sekswerkers zijn niet vergunningsplichtig en worden niet geregistreerd. Alleen bordeelhouders hebben een certificaat nodig. De meeste sekswerkers werken particulier of als zzp'er binnen een bordeel.

Een verschil met Nederland is dat de Nieuw Zeelandse Reform Act van meet af aan gefocust was op de bescherming van de mensenrechten van sekswerkers, en niet, zoals in Nederland, vooral op regulering en controle. Anders dan in Nederland heeft de seksindustrie dan ook niet te maken met sectorspecifieke repressieve maatregelen, zoals verplichte intakes door exploitanten of registratie, waardoor het een aparte status krijgt. Onderzoek laat zien dat zo'n aparte status niet alleen het stigma op prostitutie versterkt, maar ook meewerkt aan het in stand houden van een illegaal circuit, criminaliteit en uitbuiting.<sup>3</sup>

### **Rol sekswerkers in nieuwe beleid Nieuw Zeeland**

Bij de Prostitution Reform Act en het ontwikkelen van het nieuwe beleid speelde en speelt het New Zealand Prostitutes' Collective (NZPC) een sleutelrol. Zij waren een van de drijvende krachten achter de wetswijziging, maar waren al vanaf het einde van de 80-er jaren als gezondheidszorgverlener en adviseur van de overheid betrokken in de strijd tegen hiv/aids. Voor overheidsinstanties was het daarom niet zo'n grote stap om zich bij de implementatie van de nieuwe wet voor advies tot de NZPC te wenden.

De NZPC slaagde erin een alom gewaardeerd leiderschap te ontwikkelen en groeide uit tot volwaardige partner in besluitvormingsprocessen. Ze fungeren als advocacy organisatie, bemiddelen bij arbeidsconflicten met bordeeleigenaren of zorgen voor juridische bijstand, geven informatie over rechten en werkomstandigheden, leveren gezondheidszorg en onderhouden werkrelaties met de verschillende overheidsinstanties. Hun hoofdkwartier is in de hoofdstad, maar in alle steden met prostitutie hebben ze lokale kantoren waar sekswerkers vrij binnen kunnen lopen voor een praatje of een van hun diensten. Voor de overheid geldt de NZPC nog steeds als het directe en vanzelfsprekende aanspreekpunt als het gaat om seksindustrie-gerelateerde

zaken. Voor buitenlandse bezoekers is een van de opvallendste effecten van het Nieuw Zeelandse decriminaliseringsbeleid de rustige en zakelijke toon waarop in de media over sekswerk wordt geschreven en gesproken.

De waardering voor de NZPC blijkt uit het feit dat Catherine Healy, de voorzitter van de NZPC, recent een Koninklijke onderscheiding kreeg voor haar moreel leiderschap en het bij elkaar brengen van alle partijen om sekswerk veiliger te maken en de acceptatie van sekswerk in de samenleving te bevorderen.

### **Angst voor mensenhandel door decriminalisering onterecht gebleken**

Tegenstanders van decriminalisering waren bang dat Nieuw-Zeeland een trekpleister voor sekstoerisme zou worden en het aantal sekswerkers zou toenemen, wat dan weer zou leiden tot mensenhandel, geweld en uitbuiting. Onderzoek laat zien dat dat niet het geval is.<sup>4</sup> Sinds de inwerkingtreding zijn er geen officiële seksindustrie-gerelateerde gevallen van mensenhandel geregistreerd en het aantal sekswerkers is niet toegenomen. Vormen van exploitatie komen voor, maar zijn niet uitzonderlijk voor deze industrie alleen. Het grote verschil met vroeger is dat sekswerkers zich nu met een beroep op het arbeidsrecht en met gebruikmaking van reguliere beroepsprocedures tegen onrechtmatige zaken kunnen beschermen en dat ook doen. Dat heeft ook een educatieve werking naar bordeeleigenaren. In het algemeen heeft de nieuwe wet geleid tot meer transparantie en veiligheid, een betere gezondheidszorg voor sekswerkers en een zakelijker politiek en maatschappelijk debat over sekswerk.

## **Waarom passen we samenwerkend beleid (nog) niet toe in Nederland?**

Daar zijn verschillende redenen voor.

Bijvoorbeeld dat prostitutiebeleid vooral moreel beleid is, waardoor het moeilijk is om een meer rationeel op bewijs gebaseerd beleid te voeren. Een andere reden is dat samenwerking niet gemakkelijk is en het wantrouwen groot. Dat wil

<sup>3</sup> Hendrik Wagenaar, Helga Amesberger & Sietske Altink (2017). Designing Prostitution Policy. Intention and Reality in Regulating the Sex Trade, Bristol/Chicago: Policy Press. Open access publication; Ine Vanwesenbeeck (2017). Sex work criminalization is barking up the wrong tree. Arch Sex Behav. DOI 10.1007/s10508-017-1008-3. Open access publication.

<sup>4</sup> Abel et al. (eds.) (2010). Taking the Crime out of Sex Work. New Zealand's Sex Workers' Fight for Decriminalisation, Bristol: Policy Press

niet zeggen dat het niet kan in Nederland en dat we niet kunnen leren van de ervaringen in Nieuw Zeeland en elders.

### **Prostitutiebeleid is moreel beleid**

Een van de obstakels voor samenwerkend beleid is dat prostitutiebeleid typisch moreel beleid is. Dat betekent dat het geregeerd wordt door een krachtige ideologie. De dominante ideologie op dit moment is dat alle prostitutie dwang is en geen vrouw hier uit vrije wil voor kan kiezen, in combinatie met het beeld van prostitutie als georganiseerde criminaliteit. Dat bepaalt in hoge mate het beleid en nodigt niet uit tot samenwerken met sekswerkers. Daartegenover staat het uitgangspunt 'sekswerk is werk', dat juist wel uitnodigt tot samenwerken om uitbuiting en andere misstanden aan te pakken en de arbeidspositie van sekswerkers te verbeteren.

Een ander kenmerk van moreel beleid is dat iedereen deskundige is, iedereen vindt zichzelf een expert. Immers, iedereen heeft wel een moreel oordeel over prostitutie. Daardoor zijn feiten bijna verdacht en is het beleid sterk emotioneel beladen, waardoor elk debat als het ware op voorhand wordt doodgeslagen. Tegen emotionele en meeslepende statements als 'prostitutie is slavernij' of 'het prostitutiebeleid is mislukt' is het moeilijk redeneren.

Dat hangt samen met een derde kenmerk: cijfers worden vooral gebruikt voor hun symbolische waarde, los van hun feitelijke, beschrijvende functie. Zoals Hendrik Wagenaar ooit in een interview zei 'Symboliek is belangrijker dan de realiteit'.<sup>5</sup>

### **Barrières voor evidence-based beleid**

Dit maakt het moeilijk om 'evidence-based' beleid te voeren: feitelijk onderbouwd beleid. Zo zien we dat op dit moment steeds meer Europese landen ervoor kiezen om sekswerk verder criminaliseren, bijvoorbeeld door het strafbaar stellen van klanten. Ook in Nederland gaan dat soort stemmen op.

Dat gaat lijnrecht in tegen het pleidooi van vrijwel alle grote internationale mensenrechten en gezondheidsorganisaties, zoals Amnesty International,<sup>6</sup> de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en UNAIDS<sup>7</sup> maar ook bijvoorbeeld de Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW),<sup>8</sup> voor volledige decriminalisering van sekswerk als de enige manier om de veiligheid en gezondheid van sekswerkers te bevorderen en hun mensenrechten te waarborgen. Zij baseren

dat op uitgebreid onderzoek dat keer op keer aantoonde dat elke vorm van criminalisering van prostitutie sekswerkers meer kwetsbaar maakt voor geweld, gezondheidsrisico's, misbruik en uitbuiting en hun toegang tot gezondheidszorg en het recht inperkt. Volgens de WHO bijvoorbeeld zou decriminalisering van sekswerk tot een reductie van 46% kunnen leiden in het aantal nieuwe HIV infecties over 10 jaar. En het uitbannen van geweld tegen sekswerkers tot een reductie van 20% in nieuwe HIV besmettingen.<sup>9</sup>

### **Wederzijds vertrouwen en een cultuur van samenwerking is essentieel**

Een andere reden is dat samenwerking natuurlijk niet zo gemakkelijk is. De conflicten gaan diep, de partijen staan hard tegenover elkaar, het vertrouwen van sekswerkers is al jarenlang systematisch geschonden door de gemeenten, en het elkaar bestrijden is bijna een gewoonte geworden. Het vergt een hoop ervaring in conflictbemiddeling en geduld om door de emoties heen te werken en zo'n samenwerking, en het conflict, vruchtbaar te maken. Daar bestaan manieren voor, maar zomaar om de tafel gaan zitten werkt meestal niet. Slaag je er echter in de partijen tot elkaar te brengen en ontstaat er wederzijds vertrouwen, dan wordt collaborative governance een soort zichzelf versterkende tweede natuur.

Daartegenover staat dat Nederland, net als Nieuw Zeeland, een politieke cultuur van samenwerking kent, van streven naar consensus en respect voor minderheden. Samenwerkend bestuur sluit daar goed bij aan.

- 5 'Prostitutiebeleid: Dialoog der doven', Harry Lansink & David Hompes, Vrij Nederland, 22 mei 2013. <https://www.vn.nl/prostitutiebeleid-dialoog-der-doven/>
- 6 Amnesty International publishes policy and research on protection of sex workers' rights, 26 May 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/amnesty-international-publishes-policy-and-research-on-protection-of-sex-workers-rights/>; Q&A Policy to Protect the Human Rights of Sex Workers, <https://www.amnesty.org/en/qa-policy-to-protect-the-human-rights-of-sex-workers/>
- 7 WHO, UNFPA, UNAIDS, NSWP, World Bank, UNDP (2013). Implementing comprehensive HIV/STI programmes with sex workers: practical approaches from collaborative interventions, [http://www.who.int/hiv/pub/sti/sex\\_worker\\_implementation/en/](http://www.who.int/hiv/pub/sti/sex_worker_implementation/en/); UNAIDS Guidance Note on HIV and sex work (2009), [http://files.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2009/JC2306\\_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work\\_en.pdf](http://files.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2009/JC2306_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work_en.pdf)
- 8 GAATW (2014). Criminalising clients endangers sex workers and creates barriers to exiting sex work: lessons learned from the anti-trafficking industry [http://www.gaatw.org/advocacy/Bil-L-C-36-GAATW\\_brief.pdf](http://www.gaatw.org/advocacy/Bil-L-C-36-GAATW_brief.pdf); GAATW (2013). The need for a critical approach to 'demand' discourses in work to end human trafficking. [http://www.gaatw.org/statements/GAATWStatement\\_05.2013.pdf](http://www.gaatw.org/statements/GAATWStatement_05.2013.pdf); GAATW (2017). New EU Priorities on Trafficking in Human Beings: Time to recognise the contribution of sex worker rights organisations. <http://www.gaatw.org/events-and-news/68-gaatw-news/936-new-eu-priorities-on-trafficking-in-human-beings-time-to-recognise-the-contribution-of-sex-worker-rights-organisations>
- 9 World Health Organisation, [http://www.who.int/hiv/topics/sex\\_work/en/](http://www.who.int/hiv/topics/sex_work/en/)

# Gemeentebeleid en vergunningenstelsel

De oorspronkelijke doelen van de opheffing van het bordeelverbod in 2000 waren grofweg regulering van de sector, bestrijding van misstanden (waaronder mensenhandel en prostitutie door minderjarigen) en verbetering van de positie van sekswerkers. Sindsdien zijn de eerste twee doelen met veel enthousiasme aangepakt. Maar dat geldt niet voor verbetering van de positie van sekswerkers. Die bleef achter, zoals alle officiële evaluaties sinds 2000 laten zien.<sup>10</sup> Wat is er mis gegaan en hoe zou het anders kunnen? Twaalf regels voor een goed prostitutiebeleid.

## Ondanks goede bedoelingen zijn de resultaten voor sekswerkers negatief

Sinds 2000 is het aantal vergunde en veilige werkplekken bijna gehalveerd, vaak onder het mom van bestrijding van mensenhandel.<sup>11</sup> De afhankelijkheid van exploitanten is toegenomen en de mogelijkheden om legaal zelfstandig te werken, zonder tussenkomst van een exploitant, zijn afgenomen. Terwijl controle en toezicht zich aanvankelijk richtte op de bedrijven, is dat steeds meer verschoven naar controle van sekswerkers zelf, door exploitanten, politie en gemeente, ten koste van hun privacy, autonomie en keuzevrijheid. De toegang tot zorg staat onder druk. Het stigma op sekswerk neemt weer toe. Sekswerkers hebben nog steeds geen toegang tot financiële diensten, zoals een zakelijke bankrekening, een hypotheek of verzekeringen. En een groeiende groep sekswerkers werkt buiten het gereguleerde en vergunde circuit. Soms noodgedwongen door het tekort aan legale werkplekken. Soms omdat ze hechten aan hun privacy of omdat ze liever onafhankelijk, zonder exploitant, werken maar daar geen vergunning voor kunnen krijgen.

## Wat is er mis gegaan?

Voor veel onderdelen van het beleid betalen sekswerkers uiteindelijk de prijs. We bespreken er hieronder een paar: het gebrek aan aandacht voor arbeidsverhoudingen en de eenzijdige gerichtheid op controle en repressie; het gebrek aan ruimte voor nieuwe initiatieven; de inzet van exploitanten als controleurs van sekswerkers; het verbod op thuiswerk; lokale registratieplicht; het gebrek

aan arbeidsrechten; en de infantilisering van sekswerkers onder de toenemende dominantie van het mensenhandeldebat. Tegelijk zien we een sluipend proces van her-criminalisering via een steeds repressiever beleid. Voorlopig sluitstuk zijn de regeringsplannen voor een vergunningplicht voor zelfstandige sekswerkers, de invoering van een landelijke registratieplicht via verplichte intakegesprekken door de GGD, en de criminalisering van werkrelaties van onvergunde sekswerkers door een zogenaamd 'pooiervetbod'. Zo werkt beleid dat bedoeld is om misstanden te bestrijden ze juist in de hand.

## Eenzijdige gerichtheid op controle en repressie

Na de opheffing van het bordeelverbod nam de landelijke overheid, ondanks een achterstand van pakweg 100 jaar arbeidsrecht en arbeidsbescherming, geen enkele verantwoordelijkheid voor de regulering van arbeidsverhoudingen in de sector en het herbalanceren van de scheef gegroeide machtsverhoudingen tussen exploitanten en sekswerkers. Alle beleid werd naar de gemeenten geschoven, die vooral bleven doen wat ze altijd al deden: controle en repressie, maar nu met veel meer instrumenten.

<sup>10</sup> Daalder A.L. (2002) Het bordeelverbod opgeheven. Prostitutie in 2000–2001. WODC Ministerie van Justitie; Daalder A.L. (2007). Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod. WODC Ministerie van Justitie; Daalder A.L. (2015). Prostitutie in Nederland anno 2014. Cahier 2015-1. WODC Ministerie van Justitie; Bleeker, Y., L. Heuls, L., G. Homburg (2014). Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014. Amsterdam: Regioplan.

<sup>11</sup> In 1999, waren er 2096 geregistreerde ramen. In 2009 is dit aantal gedaald tot 1466 (Wagenaar et al. (2013) Wagenaar H, S. Altink, and H. Amesberger (2013). Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands. Den Haag: Platform 31, p. 31; Het aantal clubs werd in 2000 geschat op 800, in 2014 is dit gedaald tot naar schatting 300 clubs. Vrijwel alle tippelzones zijn gesloten (Jahnsen & Wagenaar (eds) (2018), Assessing Prostitution Policies in Europe, Abingdon/New York: Routledge.

De meeste gemeenten voerden een vergunningenstelsel voor seksbedrijven in, waarbij weinig rekening werd gehouden met de belangen en de privacy van sekswerkers. Bijna alle steden bevroren bovendien het aantal vergunningen op het aantal bestaande bedrijven. Daardoor ontstond een kunstmatig gesloten markt met een monopoliepositie voor de bestaande exploitanten, zonder ruimte voor sekswerkers om een eigen bedrijf te beginnen of voor innovatie.

#### **Geen ruimte voor nieuwe initiatieven**

Niet alleen het aantal bedrijven, maar ook de organisatie van de sector raakte bevroren in Algemeen Plaatselijke Verordeningen (APVs), waardoor nieuwe initiatieven zo goed als onmogelijk zijn. Een voorbeeld is *My Red Light* in Amsterdam dat 's avonds ramen wil verhuren aan raamwerkers en overdag werkruimte aan zzp'ers die via internet adverteren, de zgn. 'thuiswerkers'.<sup>12</sup> Die dus liever juist niet thuis werken. Dat mag niet van de APV: je hebt raamprostitutie en thuisprostitutie en dat gaan we niet door elkaar halen. Ondanks de groei van het aantal zzp'ers in de sector en hun behoefte om, net als andere zzp'ers, werkruimte te kunnen huren, al dan niet samen met andere zzp'ers.

#### **Exploitanten als controleurs**

Ondertussen hebben onder invloed van het mensenhandeldebat exploitanten steeds meer de rol toebedeeld gekregen van controleurs van de sekswerkers, o.a. door verplichte intakes om de zgn. 'zelfredzaamheid' van een sekswerker te controleren en te bepalen of ze geen slachtoffer van mensenhandel is. De zo verkregen persoonlijke gegevens moeten vervolgens beschikbaar worden gesteld aan de politie en gemeentelijke toezichthouders. Blijkt dat een sekswerker toch slachtoffer van mensenhandel is, dan riskeert de exploitant het verlies van zijn of haar vergunning. Zo ontstond een soort 2-laags systeem van controle: de politie en de gemeente controleren de exploitant en de exploitant controleert de sekswerker.

#### **Verbod op thuiswerk**

Tegelijk verbieden de meeste steden 'thuiswerk' en zelfstandige escorts (beter gezegd: zzp'ers die in eigen beheer zonder tussenkomst van een exploitant werken), staan dit alleen toe als het niet 'bedrijfsmatig' is (niet adverteren, alleen op het eigen huisadres, niet samen met een collega, enz.), of eisen een vergunning die niet gegeven wordt. Werkt een sekswerker toch thuis of vanuit huis, dan riskeert

zij (of hij) boetes, huisuitzetting en gedwongen outing. Als gevolg kan bij dreigend gevaar geen hulp van de politie worden ingeroepen zonder de kans werk, inkomen of huis kwijt te raken.

#### **Illegale invoering van lokale registratieplicht**

Sommige gemeenten voerden lokaal een registratieplicht in ondanks het feit dat de Eerste Kamer verplichte registratie schraptte uit een eerder wetsvoorstel. Dat waren goede redenen voor: het is in strijd met de Nederlandse en Europese privacy wetgeving, het nut van een registratieplicht is onbewezen en het helpt niet om mensenhandel te bestrijden. Inmiddels heeft ook de Autoriteit Persoonsgegevens in de zaak van een aantal grote gemeenten bepaald dat registratie van sekswerkers verboden is.<sup>13</sup> Recent volgde ook de rechter dit oordeel. De rechtbank overwoog daarbij dat "het gegeven dat iemand prostituee is, naar zijn aard een gegeven is over iemands seksuele leven. Bij de verwerking van dit persoonsgegeven lopen prostituees een verhoogde kans op misbruik en discriminatie".<sup>14</sup>

#### **Opting-in: wel belasting, geen arbeidsrechten en bescherming**

Voor zover de overheid zich bemoeide met de arbeidsverhoudingen was dat de belastingdienst. Daaruit rolde de huidige opting-in regeling voor de besloten prostitutie. Een regeling waarbij de belastingdienst via de exploitant belasting van de sekswerker int, de exploitant niet als werkgever kan worden aangesproken met de bijbehorende verplichtingen, en de sekswerker noch de voordelen van loondienst noch die van zelfstandige heeft. Wel moet de exploitant zich aan een aantal voorwaarden houden met betrekking tot de vrijheid en autonomie van de sekswerkers, maar geen enkele overheidsinstantie voelt zich geroepen dat te controleren of te handhaven.

#### **Infantilisering van sekswerkers**

Tenslotte wordt onder de toenemende invloed van het mensenhandeldebat niet alleen het beleid maar ook de visie op sekswerk en sekswerkers steeds meer bepaald door de bestrijding van mensenhandel en slachtofferschap. Alsof alle beleid over de positie van vrouwen alleen nog maar over huiselijk

<sup>12</sup> Het Parool, 31 maart 2018. Gemeentebordeel dreigt nu al te moeten sluiten. <https://www.parool.nl/amsterdam/-gemeentebordeel-dreigt-nu-al-te-moeten-sluiten-a4588128/>

<sup>13</sup> <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-den-haag-mag-persoonsgegevens-prostituees-niet-registren>

<sup>14</sup> Rechtbank Den Haag, 8 maart 2018. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2018:2682>

geweld zou gaan en alle vrouwen alleen nog maar als potentieel slachtoffer daarvan zouden worden gezien.

Zo zien we een verschuiving van het publieke en politieke beeld van sekswerkers als volwassen burgers die in staat zijn hun eigen beslissingen te nemen en wier emancipatie ondersteund moet worden, naar onmondige potentiële slachtoffers die voor hun eigen bestwil gecontroleerd, beschermd en gered moeten worden. Dat geldt wel alleen voor vrouwen. Mannelijke sekswerkers blijven veelal buiten beeld. Uit de geschiedenis weten we dat dat soort bescherming voor vrouwen meestal niet goed afloopt.

Bovendien is de sekswerkersgemeenschap veel diverser. Zo blijven niet alleen mannelijke, maar ook transgender sekswerkers buiten beeld. Hetzelfde geldt voor vrouwelijke cliënten. Ook dat vinden we niet terug in het beleid.

## Sluipende her-criminalisering

Dit gaat gepaard met een steeds repressiever beleid, waarin het steeds moeilijker is voor sekswerkers om zelfstandig zonder exploitant te werken, uitlopend op een sluipende her-criminalisering van de sector. Een voorbeeld is de sluiting van vergunde werkplekken in combinatie met een verbod op thuiswerk op straffe van boetes, huisuitzettingen en gedwongen outing. Maar ook het eerdere wetsvoorstel voor invoering van een landelijke registratieplicht en criminalisering van ongeregistreerde sekswerkers en hun klanten. Dat heeft het in 2013 niet gehaald in de Eerste Kamer, maar staat opnieuw in regeerakkoord, nu verhuuld als verplichte intake door GGDs.

### Vergunningplicht zelfstandige sekswerkers

Andere plannen zijn de invoering van een vergunningplicht voor zelfstandige sekswerkers, naast de verplichte inschrijving bij de Kamer van Koophandel die voor alle zzp'ers geldt. Dat betekent publicatie van naam en adres in de plaatselijke krant en verplicht een bordje op de deur met 'vergunde prostituee'. Alleen, al zouden sekswerkers dat willen, die vergunning krijgen ze niet want dat past niet in het maximumbeleid. Blijft over: werken voor een (vergunde) exploitant. Maar ook wanneer alle sekswerkers daartoe bereid zouden zijn, gaat dat niet lukken bij gebrek aan vergunde werkplekken. Want die zijn de laatste jaren juist en masse gesloten.

### Het zogenaamde 'pooierverbod'

Het voorlopige sluitstuk is het al eerder genoemde voorstel voor de invoering van een 'pooierverbod'. Dat gaat niet over pooiers want die zijn al lang strafbaar onder het mensenhandelartikel, maar over de criminalisering van de werkrelaties van zelfstandige sekswerkers die geen vergunning willen of kunnen krijgen. De boekhouder, chauffeur, beveiliging, huisbaas, advertentiesites, en mogelijk ook de partner met wie het inkomen wordt gedeeld. Wat ze gemeen hebben is dat het om vrijwillige relaties van volwassen sekswerkers gaat. Zo wordt niet meer geschuwd om zelfs de strafwet in te zetten om sekswerkers te dwingen voor een (vergunde) exploitant te werken. Voor 2000 mocht het formeel niet, nu moet het. Alternatief is de illegaliteit. Ergens is onderweg toch iets mis gegaan, denk je dan.

### Beleid dat bedoeld is misstanden te bestrijden werkt ze juist in de hand

Het idee is dat je met regulering meer greep krijgt op de sector, maar het effect is vooral dat door meer regels mensen zich juist aan het zicht onttrekken. Een registratieplicht jaagt sekswerkers de illegaliteit in. Versterking van het stigma maakt sekswerkers kwetsbaarder voor chantage en misbruik. En het criminaliseren van zelfstandige thuiswerkers en escorts zorgt er niet voor dat zij zullen stoppen met werken, maar wel dat zij niet meer naar de politie zullen gaan als er iets aan de hand is.

Dat is geen nieuws. Meerdere onderzoeken laten zien dat elke vorm van criminalisering van sekswerk ten koste gaat van de veiligheid, gezondheid en mensenrechten van sekswerkers. Een voorbeeld is het onderzoek van Amnesty International naar de effecten van klantcriminalisering in Noorwegen.<sup>15</sup> Een sekswerker in Noorwegen zegt hierin:

**"If a customer is bad you need to manage it yourself to the end. You only call the police if you think you are going to die. If you call the police, you lose everything."**

<sup>15</sup> <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/amnesty-international-publishes-policy-and-research-on-protection-of-sex-workers-rights/>; Norway: The Human Cost Of 'Crushing' The Market: Criminalization Of Sex Work In Norway, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur36/4034/2016/en/>

Beleid dat bedoeld is om misstanden tegen te gaan, werkt deze in de praktijk zo juist in de hand.

## Hoe kan het anders? 12 regels voor een goed prostitutiebeleid

Hieronder geven we 12 regels voor een goed gemeentelijk prostitutiebeleid, maar dezelfde regels gelden natuurlijk even hard voor landelijk beleid.

- 1.** Maak onderscheid tussen sekswerk en mensenhandel, en hou dat vol! Sekswerk=werk. Mensenhandel=geweld. Huiselijk geweld komt ook veel voor in het huwelijk, maar desondanks zouden de meeste mensen het raar vinden om het huwelijk en huiselijk geweld met elkaar gelijk te stellen. Of alle getrouwde vrouwen op voorhand als potentiële slachtoffers of onmondige wezens te zien die het beste onder curatele kunnen worden gesteld. Of te twijfelen aan het gezonde verstand en de 'zelfredzaamheid' van vrouwen die willen trouwen.
- 2.** Behandel sekswerkers als volwassen burgers en als partners in de bestrijding van misstanden in plaats van als te controleren objecten. Zij zijn de eersten die belang hebben bij een sector zonder dwang en uitbuiting. Bovendien zijn zij degenen die de sector het beste kennen, als eerste misstanden kunnen signaleren en het beste kunnen voorkomen dat beleid ongewenste negatieve neveneffecten heeft.
- 3.** Bestrijding van geweld en verbetering van rechten zijn twee kanten van één medaille. Dat is altijd de kern van het Nederlandse beleid tegen seksueel geweld geweest en geldt ook hier. Stop dus met het tegen elkaar opzetten van sekswerkers en slachtoffers mensenhandel alsof ze tegengestelde belangen hebben. Hou op met sekswerkers die opkomen voor rechten te diskwalificeren als uitzondering – het 'happy hooker' argument - of hen gebrek aan solidariteit met slachtoffers te

verwijten. Dat doen we niet met mensen die opkomen voor de rechten van gehuwde vrouwen of voor arbeiders en moeten we ook niet met sekswerkers doen. Integendeel: rechten zijn de beste bescherming tegen geweld en uitbuiting.

- 4.** Check bij elk beleid en elke maatregel zorgvuldig of die geen ongewenste negatieve repercussies heeft op de veiligheid, gezondheid en autonomie van sekswerkers. Doe dat samen met sekswerkers. Zij weten dat het beste. Monitor en evalueer beleid en doe dat ook samen.

### Decriminaliseer de sector daadwerkelijk:

- 5.** Doorbreek het maximumbeleid en de verstarde en achterhaalde schotten tussen de verschillende vormen van sekswerk. Breek de markt open en stimuleer en faciliteer actief eigen bedrijvigheid van sekswerkers, nieuwe initiatieven en nieuwe organisatievormen, zoals verhuur van werkruimte aan zzp'ers, bedrijfsverzamelgebouwen enz.
- 6.** Behandel zzp'ers in de prostitutie hetzelfde als zzp'ers in andere arbeidssectoren.
- 7.** Gebruik vergunningen waar ze voor bedoeld zijn: voor bedrijven, niet voor zzp'ers.
- 8.** Zorg dat sekswerkers net als andere werkende burgers kunnen kiezen of ze bij of voor een bedrijf willen werken of als zelfstandig zzp'er, al dan niet in samenwerking met andere zzp'ers.
- 9.** Herstel het vertrouwen van sekswerkers in de overheid en de politie. Dat is de laatste jaren ernstig beschadigd. Vaak hebben sekswerkers het gevoel dat de overheid eerder een vijand is dan een bondgenoot en een beschermer.

**10.** Zorg voor laagdrempelige en onafhankelijke bemiddeling bij arbeidsconflicten, en waar nodig toegang tot juridische bijstand. Zonder dat sekswerkers of exploitanten bang hoeven te zijn dat dit leidt tot verlies van vergunning en sluiting van werkplekken. In elke sector komen immers arbeidsconflicten voor. De kunst is om ze zo op te lossen dat het leidt tot verbetering van de arbeidspositie van sekswerkers, en niet tot verslechtering.

**11.** Hetzelfde geldt voor het melden van mensenhandel en uitbuiting: zorg ervoor dat exploitanten en sekswerkers dit kunnen doen zonder angst voor negatieve gevolgen. En: exploitanten kunnen veel doen om mensenhandel te voorkomen, maar niet alles. Verplicht ze om te doen wat binnen hun macht ligt, maar bestraf ze niet als het toch voorkomt.

**12.** En tenslotte: zorg dat sekswerkers altijd en overal veilig naar de politie kunnen stappen als ze te maken krijgen met geweld of uitbuiting, zelf of bij collega's, zonder dat ze bang hoeven te zijn voor negatieve repercussies. En met de zekerheid dat ze serieus worden genomen en respectvol behandeld.



# Mensenhandel

Veel maatregelen tegen mensenhandel in de prostitutie hebben een averechts effect en leiden tot meer illegaliteit, een groter risico op misbruik en werken onder onveiligere omstandigheden. Soms wordt dat verdedigd door het creëren van een oneigenlijke tegenstelling tussen sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel. Een ander argument voor repressieve maatregelen is de nadruk op sekswerkers als kwetsbare groep. Kwetsbaarheid heeft te maken met stigma en maatschappelijke uitsluiting, maar ook beleid en het gebrek aan (arbeids)rechten kan mensen extra kwetsbaar maken voor geweld en uitbuiting. Voor een effectieve aanpak van mensenhandel in de prostitutie is het betrekken van de sekswerkersgemeenschap een sleutelvoorwaarde. In Amsterdam ontwikkelden P&G292, het prostitutiegezondheidscentrum, en Proud een model daarvoor. Kern is dat sekswerkers als volwaardige partners worden betrokken bij de aanpak van mensenhandel. Volwaardig partnerschap kan ook omschreven worden als 'betekenisvolle participatie'. Dat kan verschillende vormen aannemen en kent een aantal kernelementen. Die zijn toepasbaar op het betrekken van sekswerkers bij het ontwikkelen van beleid tegen mensenhandel, maar ook breder. Tenslotte zeggen we nog iets over (het gebrek aan) cijfers over het aantal sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel.

## De oneigenlijke tegenstelling tussen sekswerkers en slachtoffers mensenhandel

Soms worden maatregelen die ten koste gaan van de veiligheid, gezondheid en autonomie van sekswerkers verdedigd door te doen alsof sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel twee groepen zijn die elkaar uitsluiten en tegengestelde belangen hebben. Dat hoor je bijvoorbeeld terug in opmerkingen van politici dat "rechten mooi zijn voor mondige sekswerkers, maar hoe zit het met de slachtoffers?", of dat zij "de visie van sekswerkers wel begrijpen, maar opkomen voor de zwaksten". Een andere manier is om sekswerkers die zeggen tevreden te zijn met hun werk en daar zelf voor te hebben gekozen, te behandelen als 'uitzonderingen' waar je geen rekening mee hoeft te houden.

## "Ook sekswerkers kunnen slachtoffer van mensenhandel worden."

Het idee dat sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel twee groepen zijn met andere belangen berust echter op foute vooronderstellingen.

Voor een deel klopt dit, maar een aanzienlijk deel van de slachtoffers van mensenhandel heeft eerder in de prostitutie gewerkt, weet dat zij in de prostitutie gaat werken of wil dat onder vrije omstandigheden blijven doen. Mensenhandel gaat niet alleen over iemand dwingen tot werk dat hij of zij niet wil doen, maar ook over iemand dwingen te werken onder onvrije omstandigheden of onder condities van misbruik en uitbuiting. De tweedeling 'vrijwillig sekswerker' en 'slachtoffer mensenhandel' klopt dus niet. Iemand kan zelf beslissen in de prostitutie te werken, maar vervolgens slachtoffer van mensenhandel worden. Net zo goed als je best in de huishouding, de tuinbouw of de visserij kan willen werken, maar niet uitgebuit, bedreigd, mishandeld en opgesloten wil worden.

Ons mensenhandelartikel maakt ook geen verschil tussen sekswerker en niet-sekswerker slachtoffers. Elke vorm van dwang, geweld, misleiding en uitbuiting in de prostitutie is strafbaar, of het nu gaat om de manier waarop iemand in de prostitutie terecht komt of de omstandigheden waaronder iemand gedwongen wordt te werken. Niet alleen vrouwen kunnen slachtoffer worden maar ook mannen.

Er is dus geen strakke scheiding te maken tussen enerzijds slachtoffers mensenhandel



en anderzijds sekswerkers. Recent onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat de meeste migrantensekswerkers weten dat ze in de prostitutie werkzaam zullen zijn en dat zelfs als er sprake is van uitbuiting, zij zich daar veelal zelfstandig uit weten te bevrijden. Anders dan het traditionele verhaal wil, beslissen zij vaak bewust om te migreren voor arbeid in de prostitutie, zonder dat sprake is van misleiding, dwang of bedrog, en vindt de uitbuiting pas plaats op de werkplek in het land van bestemming.<sup>16</sup>

Het tegendeel is eerder waar. Juist gebrek aan rechten en stigma maken mensen kwetsbaar voor dwang en geweld. Stigma werkt als groen licht voor geweld omdat het de boodschap afgeeft dat sekswerkers letterlijk 'minder waardig' zijn dan andere mensen. Het is ook een machtig controlemiddel in de handen van handelaren: 'Eens een hoer, altijd een hoer. Wie denk je dat jou gelooft?' Daarom zijn maatregelen die het stigma op prostitutie versterken en de rechten van sekswerkers ondermijnen ook slecht voor slachtoffers van mensenhandel en maken ze het moeilijker om uit dwangsituaties te ontkomen.

Bovendien hoort het recht om beschermd te worden tegen geweld bij de basismensenrechten, net als het recht op privacy en het verbod op discriminatie. Iedereen heeft belang bij rechten, en niet alleen als je gelukkig bent of tevreden met je werk. Ook als je niet van je werk houdt of een slechte dag hebt, wil je bijvoorbeeld nog steeds dat je privacy wordt gerespecteerd en dat je normaal betaald wordt.

Versterking van de positie van sekswerkers en bestrijding van dwang en geweld zijn dan ook twee kanten van dezelfde medaille. Ter vergelijking: niemand zal beweren dat opkomen voor de rechten van gehuwde vrouwen of bouwvakkers gebrek aan solidariteit impliceert met slachtoffers van huiselijk geweld of mensenhandelslachtoffers in de bouw. Net zo min betekent opkomen voor rechten van sekswerkers gebrek aan solidariteit met slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie.

## **Kwetsbaarheid: mag het een onsje minder?**

Sekswerkers worden vaak als kwetsbare groep genoemd. Toch worden mensen niet kwetsbaar geboren, maar kwetsbaar

## **"Sekswerkers zijn de eersten die belang hebben bij een sector zonder geweld en uitbuiting."**

gemaakt. Kwetsbaarheid heeft vaak te maken met stigma en maatschappelijke uitsluiting. Het kan het gevolg zijn van behoren tot een gemarginaliseerde groep, zoals bijvoorbeeld transpersonen of mensen die leven met hiv. Of van het niet geaccepteerd worden door je eigen omgeving, bijvoorbeeld lesbische vrouwen en homo's uit orthodox religieuze gezinnen. Het kan ook het gevolg zijn van onbekendheid met de taal en hoe je dingen kan regelen in een nieuw land, zoals migrantensekswerkers, of van je verblijfsstatus, zoals ongedocumenteerde migranten of vluchtelingen. Ook armoede en uitzichtloosheid kunnen kwetsbaar maken. En soms zijn mensen extra kwetsbaar door een geschiedenis van trauma's of door fysieke of mentale beperkingen.

### **Beleid kan ook leiden tot kwetsbaarheid**

Maar ook beleid kan kwetsbaar maken. Het sluiten van legale werkplekken bijvoorbeeld maakt sekswerkers meer kwetsbaar voor geweld en uitbuiting. Ook het voortdurend hameren op prostitutie als 'criminogene sector' en sekswerkers als slachtoffers maakt mensen meer kwetsbaar. Het heeft tot gevolg dat sekswerkers geen zakelijke bankrekening kunnen afsluiten, geen gebruik van visa of paypal kunnen maken, geweigerd worden voor verzekeringen en geen hypotheek op hun inkomen kunnen afsluiten. Maar ook bijvoorbeeld slechter toegang hebben tot de woningmarkt. Tenzij ze hun werk verbergen. Vanwege het stigma op hun werk kiezen veel sekswerkers daarvoor, maar je omgeving niet kunnen vertellen wat je doet is zwaar en maakt kwetsbaar voor chantage. En ook stigma maakt kwetsbaar.

### **Geen toegang tot het recht**

Een andere factor is het gebrek aan arbeidsrechten. Terwijl de meeste werkende burgers naar de rechter kunnen stappen als hun rechten worden geschonden, geldt dat niet

<sup>16</sup> Wagenaar, H., Amesberger, H. & Altink, S. (2017). Designing Prostitution Policy. Intention and Reality in Regulating the Sex Trade. Bristol: Policy Press, p. 200-208. ICRSE (2016). Surveyed. Exploited. Deported. Rights Violations against Migrant Sex Workers in Europe and Central Asia. Intersection briefing paper #3. November 2016. [http://www.sexworkeurope.org/sites/default/files/resource-pdfs/icrse\\_briefing\\_paper\\_migrants\\_rights\\_november2016.pdf](http://www.sexworkeurope.org/sites/default/files/resource-pdfs/icrse_briefing_paper_migrants_rights_november2016.pdf)

voor sekswerkers. Wanneer een exploitant van een club zich bijvoorbeeld niet houdt aan de voorwaarden, zal een sekswerker niet snel klagen bij de gemeente of de politie. Het risico is te groot dat zij in dat geval haar werk kwijtraakt of de betrokken club zijn vergunning, waardoor niet alleen zij maar ook haar collega's hun werk kwijt zijn. Dat maakt het alleen maar erger. Toegang tot het recht is dus ook een belangrijke factor die mensen meer of minder weerbaar maakt. Zeker sekswerkers die buiten het vergunde circuit werken (bijvoorbeeld thuis of in een hotel) hebben slecht toegang tot het recht. Wanneer zij bijvoorbeeld worden overvallen of bedreigd, kunnen ze niet de politie inschakelen zonder angst hun anonimiteit, werk of huis kwijt te raken. Klanten en criminelen weten dat.

Als we willen dat sekswerkers minder kwetsbaar zijn moeten we een bewust beleid voeren om het stigma te verminderen en te zorgen dat sekswerkers toegang hebben tot dezelfde diensten als andere burgers. En, bovenal, dat ze veilig en legaal kunnen werken, op de manier die zij zelf willen, beschermd door (arbeids)wet- en regelgeving.

## Hoe kan het anders?

Voor de ontwikkeling van een effectief beleid om misstanden te bestrijden en de (arbeids) rechten van sekswerkers te beschermen is het betrekken van sekswerkers en de sekswerkersgemeenschap een kritische voorwaarde. Sekswerkers zijn de eersten die belang hebben bij een sector zonder dwang, geweld en uitbuiting. Bovendien zijn zij degenen die de sector het beste kennen, als eerste misstanden kunnen signaleren en het beste kunnen voorkomen dat beleid ongewenste negatieve neveneffecten heeft. Zij hebben een lage drempel naar collega sekswerkers en kunnen bij uitstek het vertrouwen winnen van slachtoffers. Ook kunnen zij een belangrijke rol spelen in het toeleiden van slachtoffers naar de hulpverlening of de politie.

## Sekswerkers als deel van de keten: een voorbeeld

Een voorbeeld hoe sekswerkers een belangrijke schakel in de keten kunnen vormen is de toolkit die P&G292 samen met Proud in Amsterdam ontwikkelde. Aan die keten, of misschien kan je beter zeggen 'netwerk',

neemt een scala van organisaties deel. Dat varieert van de vertrouwenspersoon sekswerkers tot TNN, het Transgender Netwerk Nederland. Van Proud tot het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM); van het team mensenhandel van de politie tot slachtofferzorg; van opvanghuis tot advocaten; en van Jeugdzorg, de GGD en exploitanten tot de Afdeling Werk, Participatie en Inkomen van de gemeente en de Belastingdienst, om er een paar te noemen. Ook zijn er taalcursussen en weerbaarheidstrainingen en zijn er contacten met internationale hulpverleningstrajecten.

Proud neemt hierin een speciale plaats in als eerstelijns organisatie. Zij vervullen een sleutelfunctie als plek waar je gewoon kan binnen lopen, mensen je eigen taal spreken en begrijpen waar het over gaat. Waar je gezien wordt, er mag zijn, erbij hoort. Juist bij mensenhandel is zo'n eerste laagdrempelig vangnet van grote waarde omdat mensen bang zijn, klem zitten en meestal geen vertrouwen in de politie hebben. Dat speelt nog sterker als het bijvoorbeeld om een transsekswerker gaat of andere extra gemarginaliseerde groepen. Het voordeel van Proud is bovendien dat het Prostitutie Informatie Centrum (PIC) behalve de thuisbasis van Proud ook een winkel en klein museumpje is. Dat geeft anonimiteit en veiligheid, er lopen zowel sekswerkers als niet-sekswerkers binnen.

Vanuit dat eerste contact kan Proud schakelen naar de hulpverlening, de politie of welke instantie op dat moment nodig is. Zij hebben contact met alle organisaties in de keten. Besluit iemand naar de politie te gaan of aangifte te doen dan volgt een strafrechtelijk onderzoek. Dat kan behoorlijk zwaar zijn. Ook in dat traject is een gemeenschap die zich achter je schaaft belangrijk. Zij kunnen je steunen, desgewenst in contact brengen met andere communities, zoals de trans- of de lhbt<sup>17</sup> community of specifieke migrantengemeenschappen, en een veilige plek bieden waar je je weer mens voelt.

Een dergelijk model als in Amsterdam is ontwikkeld kan natuurlijk ook in andere steden. Er wordt bijvoorbeeld al veel samen gewerkt met Liberty, de Haagse zusterorganisatie, en Shop dat hulp en opvang biedt aan sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel in Den Haag.

<sup>17</sup> Lhbt: lesbisch, homo, bi, trans, intersekse.

## Rol van sekswerkers bij het winnen van vertrouwen van slachtoffers

De kunst is om een beleid te bedenken waarin de waarde en de rol van de eigen gemeenschap is ingebed. Iedereen wil immers opkomen voor mensen die het moeilijker hebben, maar iedereen moet ook wennen aan elkaar en vertrouwen in elkaar opbouwen. Bijvoorbeeld de politie in sekswerkers en omgekeerd. Belangrijk is om met elkaar om de tafel te zitten en dat daar ook sekswerkers bij zitten.

Er zijn een aantal zaken die helpen om het vertrouwen te winnen van slachtoffers van mensenhandel (en andere vormen van geweld) en de drempel naar de politie en het doen van aangifte te verlagen:

- Een ruimte in het prostitutiegebied waar je gemakkelijk binnen kan lopen en de mogelijkheid om via internet contact te leggen
- Mensen die het zelf hebben meegemaakt en weten wat het is om weggezet te worden als minderwaardig
- Goede connecties met de organisaties die de nodige zorg kunnen bieden
- De mogelijkheid om een eerste gesprek met de politie of de hulpverlening bij Proud te hebben, desnoods anoniem en zonder dat daar onmiddellijk gevolgen aan vast zitten
- Mensen verbinden met gemeenschappen, zodat zij weer het gevoel krijgen er bij te horen, geaccepteerd te worden
- Blijven steunen gedurende het hele proces.

Belangrijk is dat sekswerkers als volwaardige partners worden gezien in de bestrijding van mensenhandel door het samen ontwikkelen van de aanpak van dwang en uitbuiting in de sector. Proud als belangenvereniging kan daarbij als waakhond en kritische partner in beleidsontwikkeling functioneren.

## Betekenisvolle participatie van sekswerkers: een korte handleiding<sup>18</sup>

Een ander woord voor volwaardige partners is betekenisvolle participatie. In het Engels 'meaningful participation'. Dat geldt bij de aanpak van mensenhandel, maar ook breder bij

de ontwikkeling van activiteiten, maatregelen of beleid dat sekswerkers aangaat. Het sluit nauw aan bij samenwerkend bestuur zoals we dat in het eerste deel van de brochure hebben besproken.

### Verskillende vormen van participatie

Participatie kan verschillende vormen aannemen, van geïnformeerd worden naar mee-beslissen naar sekswerkers 'in de lead'. Bij 'informereren' is er geen sprake van betekenisvolle participatie. Bij de vormen daarna wel, maar in verschillende mate van intensiteit, medezeggenschap en verantwoordelijkheid.

- **Informereren:** Sekswerkers worden geïnformeerd over de activiteit, maatregel of beleid, wat het doel is en waarom ze gevraagd worden, maar de beslissingsmacht ligt bij de andere stakeholders.
- **Consultatie:** Sekswerkers worden geïnformeerd en geconsulteerd. Ze worden gevraagd input te geven en hun input wordt overwogen en meegenomen. Ze worden geïnformeerd over de activiteit, maatregel of beleid, wat het doel is, waarom ze betrokken worden en wat er met hun input gedaan zal worden. Ze hebben geen beslissingsmacht en zijn niet betrokken bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van de activiteit of het beleid, of niet bij al deze fasen.
- **Gedeelde beslissingsmacht:** De leiding ligt bij andere stakeholders, maar sekswerkers maken deel uit van het besluitvormingsproces en hebben daar mede controle over. Ze worden volledig geïnformeerd en hebben een stem in de ontwikkeling, uitvoering, monitoring en evaluatie van de activiteit, maatregel of beleid.
- **Sekswerker-geleid:** de activiteit wordt geïnitieerd en/of geleid door sekswerkers zonder (aanvankelijke) betrokkenheid van andere stakeholders. Andere stakeholders kunnen op hun verzoek betrokken worden of geconsulteerd om expertise uit te breiden of de kwaliteit van het resultaat te verbeteren. Sekswerkers zijn autonoom in hun betrokkenheid.

<sup>18</sup> Het volgende stuk, de 'Umbrella of Participation', is gebaseerd op de Flower of Youth Participation van CHOICE for Youth & Sexuality, die zich weer baseerden op de participatieladder. Zie: <https://choiceforyouth.org/our-results/meaningful-youth-participation/>. Het paraplumodel is gemaakt door Quirine Lengkeek in opdracht van Proud.

- **Gelijkwaardige combi:** Sekswerkers en andere stakeholders zijn op gelijkwaardige voet betrokken en delen de beslissingsbevoegdheid. Alle partners leren van elkaar en hebben een gelijke stem en verantwoordelijkheid.

#### **Succesvolle participatie: een korte handleiding voor beleidsmakers**

Succesvolle participatie van sekswerkers gaat niet vanzelf. Het vereist dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan en vraagt een actieve inzet. Hieronder is een korte handleiding voor beleidsmakers en andere stakeholders voor het realiseren van betekenisvolle participatie van sekswerkers. Inzet is dat alle partijen zich voldoende gewaardeerd, gerespecteerd, veilig, aangemoedigd en gesteund voelen om naar hun beste vermogen te kunnen participeren.

Drie kernvragen zijn:

- **Informatie:** Hebben sekswerkers toegang tot de benodigde informatie om actief te participeren? Is de informatie begrijpelijk? Toegankelijk en begrijpelijk houdt vaak in dat informatie in verschillende talen beschikbaar moet zijn. Soms is extra uitleg nodig of training.
- **Gelegenheid:** Wordt sekswerkers de mogelijkheid gegeven om hun wensen en behoeften aan te geven en te participeren op een manier die bij hen past? Is het veilig voor hen om te participeren (denk bijv. aan privacybescherming)? Zijn sekswerkers benaderd of op de hoogte van hoe ze input kunnen geven?
- **Verantwoordelijkheid:** Hebben sekswerkers de ruimte om onafhankelijk te handelen en worden ze gewaardeerd als gelijke en capabele partners?

Andere voorwaarden voor succesvolle participatie zijn:

- **Capacity building:** Om effectief te kunnen participeren, moet sekswerkers de kans worden gegeven om te leren en te groeien. Dat kan door training, workshops of coaching, maar ook door geduld en goede communicatie tussen de partners die voldoende ruimte laat voor vragen en commentaar.
- **Commitment van beleidsmakers en andere stakeholders:** sekswerkers zitten in een gemarginaliseerde positie en

hebben ondersteuning en respect nodig om betekenisvol te kunnen participeren. Daarvoor is het nodig om de capaciteit van beleidsmakers en andere stakeholders om met sekswerkers samen te werken te versterken. En om op een manier te werken die de samenwerking tussen deze twee groepen versterkt (bijv. door middel van een onafhankelijke voorzitter).

- **Financiële middelen:** Een gemarginaliseerde positie, sociaal en juridisch, brengt financiële kwetsbaarheid met zich mee. Een manier om hiermee om te gaan is het bieden van compensatie voor de tijd en het werk dat sekswerkers doen en te zorgen voor vergoeding van reiskosten en maaltijden.

#### ■ **Een sekswerker-vriendelijke omgeving.**

Dat betekent:

- Respect voor privacy: wanneer hun werk bekend wordt, kan dat voor sekswerkers verregaande negatieve gevolgen hebben. Respect voor privacy is cruciaal voor hen om veilig te kunnen participeren.
- Bereidheid tot flexibiliteit: sekswerkers hebben vaak een ander werkschema dan andere werkers. Flexibiliteit in de planning van vergaderingen en andere activiteiten is daarom belangrijk voor sekswerkers om mee te kunnen doen.
- Aandacht voor diversiteit: de sekswerkers-gemeenschap kent een grote diversiteit. Die diversiteit leidt tot verschillende behoeften. Vaak hebben die ook te maken met de samenloop van verschillende vormen van discriminatie.

### **De strijd over cijfers: hoeveel slachtoffers van mensenhandel zijn er?**

Cijfers zijn een bron van onenigheid als het gaat om schattingen van het aantal sekswerkers in Nederland en al helemaal als het gaat om het aantal slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie. Aan de ene kant komt dat omdat het domweg heel erg moeilijk is om aan betrouwbare cijfers te komen, aan de andere kant omdat cijfers ook gebruikt worden voor hun symbolische waarde als 'propaganda' om verschillende standpunten in het debat over sekswerk en mensenhandel te promoten.

## Aantal sekswerkers in Nederland

Er zijn verschillende redenen waarom het zo moeilijk is een schatting van het aantal sekswerkers te maken. In de eerste plaats: wat reken je onder prostitutie? Alleen de ramen, clubs, escort, tippelzones en hotel- en thuisprostitutie, of ook webcamming, porno, stripshows, erotische massage? En ten tweede: wat tel je? Het aantal sekswerkers dat op een bepaalde dag werkt of dat ooit in een bepaald jaar werkte? En hoe vaak en hoe lang moeten ze dan gewerkt hebben om mee te tellen? Een week, een maand, het hele jaar?

Daarnaast zijn er verschillende praktische obstakels, zoals de grote mobiliteit onder sekswerkers tussen werkplekken, steden en landen, maar ook tussen de verschillende soorten sekswerk en werktijden. Sommige sectoren, zoals escort en thuiswerk, zijn ook moeilijker te tellen dan andere, zoals ramen en clubs.

De meest betrouwbare schatting is waarschijnlijk die uit het onderzoek van Wagenaar, Amesberger en Altink uit 2013.<sup>19</sup> Op basis van onderzoeksrapporten en -verslagen, politiecijfers, belasting, advertentiesites en eigen observatie maakten zij de voorzichtige schatting dat er in de vier grote steden (Utrecht, Rotterdam, Den Haag en Amsterdam) dagelijks zo'n 2200 sekswerkers actief zijn.

## Aantal slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie

Het is al heel moeilijk om het aantal sekswerkers in Nederland te schatten, maar het is nog veel moeilijker om een betrouwbare schatting te maken van het aantal slachtoffers van mensenhandel. De schattingen lopen dan ook wild uiteen van 10% tot 90%.

Dat komt onder andere omdat niet iedereen hetzelfde onder mensenhandel verstaat. Sommigen gaan uit van de definitie in ons Wetboek van strafrecht: we spreken van mensenhandel als er sprake is van dwang, geweld of misleiding door derden met het doel iemand uit te buiten. Anderen rekenen ook 'economische dwang' onder mensenhandel, dat wil zeggen dat iemand in de prostitutie werkt omdat zij of hij geld moet verdienen. Als je iedereen meerekent die werkt om z'n brood te verdienen, kom je natuurlijk op veel hogere cijfers uit.

Maar ook als je je houdt aan de definitie in het Wetboek van strafrecht vallen daar niet alleen situaties van dwang onder. Volgens ons mensenhandelartikel valt namelijk elke vorm van werving over de grens voor sekswerk onder mensenhandel, ook als er geen dwang, geweld of misleiding aan te pas komt.<sup>20</sup> Al wordt er sinds 2016 in de praktijk alleen maar vervolgd als er ook sprake is van uitbuiting.<sup>21</sup> Een andere complicerende factor is dat het om een misdrijf gaat en dat de aangiftebereidheid bij slachtoffers laag is. Veel slachtoffers zullen dus buiten zicht van de instanties blijven.

## Cijfers CoMensha

Per jaar worden er ongeveer 1100 mogelijke slachtoffers gemeld bij CoMensha, het landelijk coördinatiecentrum mensenhandel. Bij ongeveer 60% gaat het om uitbuiting in de prostitutie, de andere 40% betreft uitbuiting in andere sectoren zoals de tuinbouw, huishoudelijk werk, gedwongen criminaliteit en gedwongen bedelarij. In 2016 kreeg CoMensha 622 meldingen over mogelijke slachtoffers in de prostitutie. Hieronder vallen ook 111 meldingen van de KMAR, de grenspolitie. Daarbij gaat het meestal om de bovengenoemde groep: buitenlandse vrouwen van wie de politie vermoedt dat ze hier in Nederland in de prostitutie komen werken, zonder dat sprake hoeft te zijn van dwang of misleiding. Bijna de helft van de mogelijke slachtoffers had de Nederlandse nationaliteit.<sup>22</sup> De cijfers maken geen onderscheid tussen mogelijke of daadwerkelijke slachtoffers van mensenhandel. Criterium is de 'geringste aanwijzing van mensenhandel'.

## Schattingen Nationale Rapporteur Mensenhandel

Volgens schatting van de Nationale Rapporteur Mensenhandel zouden er jaarlijks gemiddeld 6.250 mensen slachtoffer van mensenhandel worden in Nederland: ruim 4.200 in de prostitutie en ruim 2.000 in andere sectoren.<sup>23</sup> Dat is meer dan vijf keer zoveel als het aantal mogelijke slachtoffers dat jaarlijks gemeld wordt bij CoMensha. Binnenlandse seksuele

19 Hendrik Wagenaar, Helga Amesberger en Sietske Altink (2013). Final report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands. Den Haag: Platform 31.

20 Art. 273f, lid 1 sub 3 Wetboek van strafrecht.

21 Hoge Raad, 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2016:857>

22 Comensha (2017). Mensenhandel in Nederland. Het beeld van 2016. [http://issuu.com/campaignsenresults/docs/comensha-jaar-overzicht2016\\_web?e=19600738/51346922](http://issuu.com/campaignsenresults/docs/comensha-jaar-overzicht2016_web?e=19600738/51346922)

23 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016. Den Haag: Nationaal Rapporteur. [https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/Slachtoffermonitor%20mensenhandel%202012-2016\\_Nationaal%20Rapporteur%20\(i\)\\_tcm23-285357.pdf](https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/Slachtoffermonitor%20mensenhandel%202012-2016_Nationaal%20Rapporteur%20(i)_tcm23-285357.pdf)

uitbuiting komt het meeste voor: per jaar zou dit bijna 3.000 vrouwen overkomen. Bijna de helft hiervan, 1.320, zouden minderjarige meisjes zijn. Daarnaast zouden er jaarlijks ruim 1.300 gevallen zijn van grensoverschrijdende mensenhandel voor prostitutie. Daarbij zou het in 20% om minderjarige meisjes gaan.

Voor de schatting is gekeken hoe vaak een bepaald mogelijk slachtoffer in de verschillende registratiesystemen van instanties voorkomt, bijv. de politie, opvanginstellingen enz. Als basis zijn de cijfers van Comensha genomen. Probleem daarvan is dat die op zichzelf al een schatting zijn. Ze maken immers geen onderscheid tussen mogelijke en daadwerkelijke slachtoffers. Het gaat dus eigenlijk om een schatting van een schatting. Daarnaast zijn er nog allerlei methodologische problemen, bijvoorbeeld het voorkomen van dubbelstellingen. Ook is het de vraag of alle instanties dezelfde criteria gebruiken om te bepalen of iemand mogelijk slachtoffer van mensenhandel is.

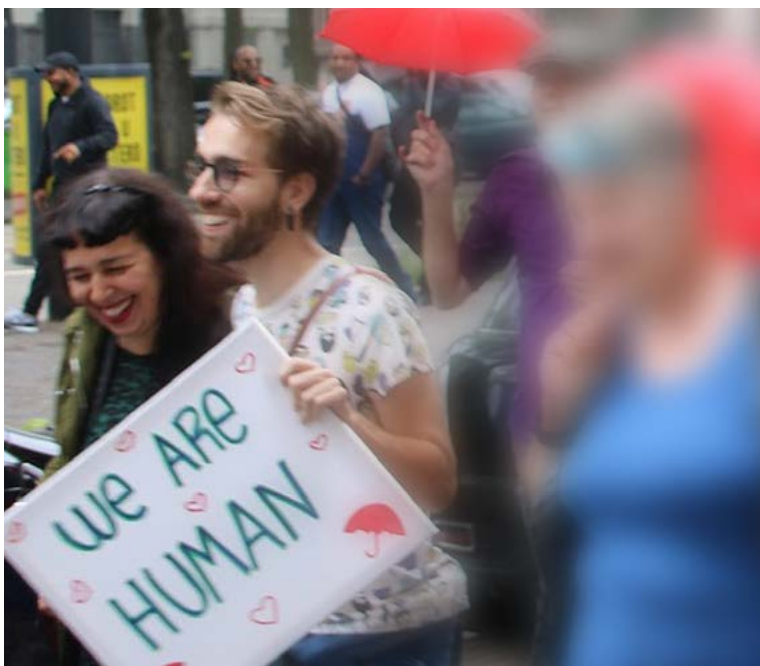
Tenslotte hangt het aantal geregistreerde (mogelijke) slachtoffers sterk af van hoe goed instellingen signaleren. Hoe beter de signalering, hoe hoger het aantal geschatte slachtoffers. Dat brengt ons bij een volgend probleem. In Nederland zijn politie, hulpverlening, inspectie en andere officiële partijen verplicht om vermoedens van mensenhandel te melden bij Comensha. Dit is vrij uniek. In de meeste andere landen bestaat zo'n centraal meldsysteem niet. Zou je de schattingsmethode van de Nationaal Rapporteur dus op bijvoorbeeld

Zweden toepassen, dan zouden daar vrijwel geen slachtoffers zijn, want die worden nergens centraal gemeld. Bovendien worden buitenlandse slachtoffers daar meestal binnen de korste keren op grond van de vreemdelingenwet het land uitgezet vanwege verdenking van prostitutie. Kortom, er is nogal wat kritiek mogelijk op de betrouwbaarheid van deze schatting.

### Evaluaties van de opheffing van het bordeelverbod en andere onderzoeken

Tegenover deze cijfers staan de evaluatieonderzoeken van de opheffing van het bordeelverbod. Het evaluatieonderzoek van 2014 bijvoorbeeld vond geen aanwijzingen voor het grootschalig voorkomen van mensenhandel of prostitutie door minderjarigen.<sup>24</sup> Van de geïnterviewde sekswerkers dacht tweederde dat de meerderheid van hun collega's op vrijwillige basis werkte. De gemiddelde leeftijd waarop ze waren begonnen te werken was 28; 4% was voor hun 18de begonnen, maar niet perse in Nederland. Een deel van de geïnterviewde sekswerkers kwam van buiten Nederland.<sup>25</sup>

Dit beeld komt overeen met het onderzoek van Wagenaar e.a. onder migrantensekswerkers.<sup>26</sup> Ongeveer 10% van de geïnterviewde sekswerkers meldde dat zij ooit tot prostitutie waren gedwongen of gedwongen waren onder onacceptabele werkomstandigheden te werken. Het grootste deel van hen had zich hieruit op eigen kracht bevrijd. Dat wijst op een opmerkelijke zelfredzaamheid, in tegenstelling tot het gangbare beeld van (migranten) sekswerkers. Op één na wisten zij dat ze in de prostitutie gingen werken. Wat verder opviel was dat het de meer ondernemende vrouwen waren met een bovengemiddelde opleiding die de beslissing namen om te migreren om als sekswerker te werken, op zoek naar een beter leven. Daarbij werden ze geholpen door vrienden, familieleden en bekenden. Die relaties kenden vele variaties, inclusief situaties van uitbuiting en afhankelijkheid. Maar ook dan weten ze zich daar meestal zelf aan te onttorstelen.



24 Nijkamp R, Sijstra, M, Snippe, J and Bieleman, B (2014). Verboden Rood in beeld. Onderzoek naar aard en omvang van niet-legale prostitutie in 2014. Groningen/Rotterdam: IntraVal, 89-98.

25 Daalder, AL, (2015). Prostitutie in Nederland anno 2014. Cahier 2015-1. WODC Ministry of Justice, 23, 24, 31; Bleeker, Y, Heuls, L, and Homburg, G (2014). Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014. Amsterdam: Regioplan, 17-18, 77-78.

26 Wagenaar H, Altink, S and Amesberger, H (2013). Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands. The Hague: Platform 31, p. 35; Wagenaar, H., Amesberger, H. & Altink, S. (2017). Designing Prostitution Policy. Intention and Reality in Regulating the Sex Trade. Bristol: Policy Press, p. 200-208.

# Toegang tot zorg

Er zijn inmiddels in veel steden organisaties waar sekswerkers terecht kunnen voor informatie, advies, (gezondheids)zorg en hulp. Een daarvan is P&G292 in Amsterdam. Belangrijk is het geïntegreerde karakter van het zorgaanbod en de structurele samenwerking met sekswerkers. Een handleiding voor de ontwikkeling van een geïntegreerd hiv/soa programma in samenwerking met sekswerkers biedt de SWIT, de Sex Worker Implementation Tool. Die bestaat uit verschillende onderdelen met als kern community empowerment. Een van die onderdelen is geweld tegen sekswerkers als een risicofactor voor hiv. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op geweld tegen sekswerkers in Nederland. Grote zorgen bestaan over de gevolgen die de plannen van de regering voor de invoering van verplichte intakegesprekken en registratie van sekswerkers door de GGD zullen hebben voor de toegang tot zorg.

## Grondslagen voor goede en voor iedereen toegankelijke zorg

Een van de aanbieders van zorg is het Prostitutie en Gezondheidscentrum P&G292 in Amsterdam. Zij bieden brede zorg aan sekswerkers, ongeacht werkplek, gender of verblijfstatus. Sekswerkers zonder papieren kunnen even hard terecht als sekswerkers met een Nederlands paspoort. Die zorg varieert van soa-testen, een medisch spreekuur en maatschappelijk werk tot hulp bij starten en stoppen met sekswerk en de opvang van mensenhandelslactoffers.

Belangrijk is het geïntegreerde karakter van het zorgaanbod: soa/hiv testen en zorg, maatschappelijke en juridische hulpverlening op één locatie waar iedereen samenwerkt en een gedeelde visie heeft op sekswerk en het belang van samenwerking met sekswerkers.

Elk centrum doet het op zijn eigen manier, maar er zijn een aantal grondslagen voor goede zorg:

- Anonimiteit en bescherming van privacy. Dat is voor iedereen belangrijk maar ligt voor sekswerkers door het stigma op prostitutie nog zwaarder. Persoonlijke gegevens zijn altijd gevoelig
- Gratis en niet afhankelijk van verblijfsstatus, gender of andere factoren: iedereen moet toegang hebben
- Onbevooroordeeld: geen moreel oordeel

- Bekend op de plekken waar sekswerk plaatsvindt: zorg dat je zichtbaar bent, ook in het onvergonde circuit
- Expertise: weet waar je het over hebt
- Werk samen met sekswerkers om een zo groot mogelijke groep te bereiken en de juiste zorg te verlenen.

## Samenwerking met Proud

Ook in de 'gewone zorg' werken P&G292 en Proud samen. Zo is Proud deel van de klankbordgroep en wordt deze door een sekswerker geleid. De klankbordgroep dient ook om bovenstaande eisen te waarborgen. Daarbij is belangrijk dat sekswerkers niet alleen advies geven, maar ook in leidende posities zitten, zoals het voorzitten van de klankbordgroep, en inspraak hebben in hoe de zorg aan sekswerkers wordt geleverd.

Door samen te werken kunnen zowel P&G292 als Proud hun aanbod en bereik uitbreiden. Traditioneel wordt de meeste zorg door P&G aangeboden aan CIS-vrouwen, maar de sekswerkersgemeenschap is veel diverser. Door het inschakelen van sekswerkers komen er groepen sekswerkers binnen bij P&G die zij voorheen niet bereikten. Daardoor wordt hun zorg beter en bereiken ze meer mensen. P&G292 staat hier niet alleen in. Peer educators worden op verschillende manieren bij meer GGDs door het hele land heen ingezet.

Proud, aan de andere kant, kan door samenwerking met professionals tijdens hun veldwerk zelf soa-testen aanbieden. Bovendien kunnen zij zorg ontwikkelen die P&G292 niet kan doen, terwijl daar wel behoefte aan is. Zo is Proud vanwege de lange wachttijd voor een transitiebehandeling (2 jaar) een eigen transgendergroep en spreekuur opgestart, met een arts die zelf transgender is en die ook hormonen kan voorschrijven.

## The Smart Sex Worker's Guide to SWIT (Sex Worker Implementation Tool)

De SWIT – Sex Worker Implementation Tool – is een handleiding voor een geïntegreerd hiv/soa test, behandeling en preventie programma in samenwerking met sekswerkers, gericht op de empowerment van sekswerkers. Het werd in 2013 ontwikkeld door de WHO, UNFPA, UNAIDS, NSWP en de Wereldbank.

De SWIT bestaat uit verschillende onderdelen, waarbij de kern wordt gevormd door community empowerment. Andere onderwerpen zijn de aanpak van geweld tegen sekswerkers, door sekswerkers geleid zorgaanbod, condoomvoorziening en klinische zorg, programma management en capaciteitsopbouw van de organisatie. Al deze onderdelen hangen met elkaar samen. We bespreken er hier twee: community empowerment en geweld tegen sekswerkers. Voor wie hier mee over wil weten verwijzen we naar de Smart Guide en de SWIT zelf. Die zijn te vinden op de website van de NSWP, de internationale sekswerkersorganisatie [www.nswp.org](http://www.nswp.org).<sup>27</sup>

### Community empowerment

De SWIT definieert community empowerment als het proces waarbij sekswerkers individueel en collectief eigenaarschap nemen over programma's. Het betekent:

- dat sekswerkers bij elkaar komen voor wederzijdse steun
- het wegnemen van barrières voor volledige participatie
- versterking van partnerschappen tussen de sekswerkersgemeenschap, de overheid, het maatschappelijk middenveld en lokale bondgenoten
- programma's zijn gericht op de collectieve behoeften van de gemeenschap in een steunende omgeving
- sekswerkers leiden het proces: sekswerkers weten het beste wat hun prioriteiten zijn en hoe die aan te pakken op een context-sensitieve manier
- betekenisvolle participatie van sekswerkers in het ontwerp, de uitvoering, het management en de evaluatie van programma's
- dat geld en middelen rechtstreeks gaan naar sekswerkersorganisaties en gemeenschappen.

Kernelementen van community empowerment zijn werken met sekswerkersgemeenschappen; bevorderen van door sekswerkers geleide outreach; ontwikkelen van sekswerkerscollectieven; aanpassing aan lokale behoeften en de lokale context; de promotie van een mensenrechten framework; versterking van het collectief; het creëren van een steunende omgeving; en het steunen van de beweging.

De SWIT noemt ook indicatoren voor de mate van empowerment van sekswerkersgemeenschappen. Daaronder vallen bijvoorbeeld het aantal gezondheidswerkers, politieagenten en maatschappelijke dienstverleners dat getraind is in sekswerkersrechten en de mate waarin sekswerkers betrokken zijn bij het ontwerp en de uitvoering van zorg. Maar ook de mate waarin sekswerkers deelnemen aan het openbare leven en de mate van sociale acceptatie van sekswerkers.

Community empowerment verbetert de positie van sekswerkers, maar is ook een middel om een aantal thema's die we hier behandelen te verbeteren, zoals de aanpak van mensenhandel en andere vormen van geweld en discriminatie.

### Geweld tegen sekswerkers

Geweld tegen sekswerkers is een risicofactor voor hiv die in samenwerking met sekswerkers en door sekswerkers geleide organisaties aangepakt moet worden. Sekswerkers overal ter wereld hebben te maken met stigma, discriminatie, geweld en andere mensenrechtenschendingen. Geweld kan vele vormen aan nemen, waaronder fysiek, seksueel, emotioneel en psychologisch geweld. Wetten

<sup>27</sup> De SWIT is in meerdere talen te vinden op <http://www.nswp.org/resource/sex-worker-implementation-tool-swit>



en beleid die sekswerk criminaliseren of discriminerend zijn voor homo's of transgenders verhogen het risico op geweld. Ook in Nederland zijn sekswerkers doelwit van discriminatie en geweld. SoaAids en Proud deden hier recent onderzoek naar. In het volgende hoofdstuk gaan we hierop in.

Een van de uitgangspunten bij de aanpak van geweld tegen sekswerkers is respect voor het recht van sekswerkers om geïnformeerde beslissingen te nemen over hun eigen leven en de verwerping van interventies gebaseerd op het idee van redden en rehabilitatie.

Vier belangrijke aanbevelingen voor het ontwikkelen van programma's zijn:

- Gebruik participerende methoden om sekswerkers te betrekken in het identificeren en het vinden van oplossingen voor hun problemen
- Ontwerp holistische programma's die gezondheidszorg en juridische dienstverlening combineren en 'community-based' zijn
- Wees er op voorbereid dat programma's en interventies onbedoelde negatieve effecten kunnen hebben
- Monitor en evalueer programma's samen met sekswerkers.

## Zorgen over regeringsplannen voor verplichte registratie van sekswerkers door GGD's

Er bestaan grote zorgen over de plannen van de regering om een registratieplicht in te voeren in de vorm van verplichte intakegesprekken door de GGD. Doel is om vanuit de gezondheidszorg (toe)zicht te houden op prostituees om mensenhandel en andere misstanden te voorkomen. Hier is grote weerstand tegen vanuit sekswerkers, hun belangenorganisaties, hulpverleners, onderzoekers, juristen en andere bij het veld betrokkenen. Zij vrezen dat dit er toe zal leiden dat sekswerkers niet meer bij de GGD of andere zorginstellingen aan zullen kloppen, waardoor ze juist extra kwetsbaar worden voor geweld en uitbuiting.

### Verlies van anonimiteit leidt tot vermijden zorg

Op dit moment kunnen sekswerkers anoniem bij de GGD's terecht voor soa-testen, vragen

rondom (ongewenste) zwangerschap, anticonceptie en andere privacygevoelige zaken. Clienten worden alleen met hun werknaam geregistreerd. Juist de anonimiteit en vrijblijvendheid van een bezoek aan de GGD maakt de zorg laagdrempelig en dus toegankelijk voor alle sekswerkers. Wanneer de GGD sekswerkers moet gaan registreren is het aannemelijk dat sekswerkers zorg gaan vermijden. Dit kan consequenties hebben voor de gezondheid van henzelf en van hun klanten. En het leidt tot minder zicht op de sector in plaats van meer.

### Veel sekswerkers zullen zich niet willen registreren

Veel sekswerkers zullen zich niet willen registreren uit angst voor verlies van privacy of sociale uitsluiting. Zij willen hun werk geheim houden of hebben geen vertrouwen in de overheid. Zij zullen zich afvragen wat er gebeurt als ze met naam en toenaam bekend zijn en met wie hun gegevens worden gedeeld. Ervaringen met de recente registratie in Den Haag, Utrecht en Amsterdam hebben de weerstand nog verder verhoogd. Zo werd de registratie als sekswerker eenvoudig zichtbaar in het politiestelsel bij politiecontacten die niets te maken hadden met het werken in de seksindustrie, bijvoorbeeld bij reguliere verkeerscontroles. Dit leidde tot pesterijen en 'outingen' bij naasten door de verkeerspolitie. Sekswerkers zullen niet snel een klacht indienen of naar de rechter stappen. Maar vertrouwen in beloften van de overheid over privacybescherming hebben ze niet.

### Intakegesprekken helpen niet om mensenhandel te signaleren

Intakegesprekken zijn bovendien niet de goede manier voor het signaleren van mensenhandel. Ook voor getrainde hulpverleners en politie is dit niet in één gesprek zichtbaar. Daarvoor is het nodig om over langere tijd te investeren in het opbouwen van een vertrouwensrelatie. Bovendien kan iemand ook na een intakegesprek in de loop van het werk slachtoffer van mensenhandel en uitbuiting worden.

### Ongeregistreerde sekswerkers zullen contact met de politie vermijden

Sekswerk is een legaal beroep, maar wanneer een zelfstandig werkend sekswerker zich niet registreert uit angst voor verlies van privacy en sociale uitsluiting, heeft hij of zij geen bescherming van de wet meer. Het is nog niet bekend wat de straf op ongeregistreerd werken zal worden, maar te voorzien is dat

ongeregistreerde sekswerkers ieder contact met de politie zullen vermijden. Zij zullen waarschijnlijk ook niet meer in het vergunde circuit terecht kunnen omdat exploitanten bang zijn anders hun vergunning kwijt te raken. Sekswerkers die onzichtbaar zijn en niet naar de politie durven gaan zijn extra vatbaar voor misbruik. Ook overstappen op ander werk zal veel moeilijker worden.

#### **Verplichte registratie verhoogt de drempel voor soa en hiv zorg**

Er zijn verschillende redenen waarom sekswerkers kwetsbaarder zijn voor een soa en hiv-infectie. Het type werk en het aantal contacten is niet zo van invloed zolang er veilige werkomstandigheden zijn, sekswerkers de mogelijkheid hebben om condoomgebruik te onderhandelen en er passende gezondheidszorg beschikbaar is. Deze factoren worden beïnvloed door marginalisatie en restrictief beleid rondom

het werk. De individuele sekswerker heeft zelf weinig invloed op deze factoren. Met het toenemende restrictieve beleid en repressieve wetgeving is het te verwachten dat de toegang tot zorg zal afnemen. Soa en hiv preventie is gebaat bij screening en regelmatig testen zodat in geval van soa snel tot behandeling kan worden overgegaan en verdere verspreiding wordt tegen gegaan. Daarom moeten de drempels voor sekswerkers, én hun klanten juist verlaagd worden. Naast de huisarts, neemt de GGD een belangrijk deel van deze soa en hiv preventie voor sekswerkers op zich. De GGD heeft vanuit haar taakstelling binnen de publieke gezondheid de verantwoordelijkheid voor infectieziekten bestrijding. Door GGD verpleegkundigen verantwoordelijk te maken voor registratie en hen zo een rol te geven in de handhaving in de sector, zal de drempel verhoogd worden voor sekswerkers om van de soa en hiv zorg gebruik te blijven maken.



# Discriminatie en geweld tegen sekswerkers in Nederland

Geweld is een van de risico factoren voor hiv, zoals in het vorige hoofdstuk al aan de orde kwam. Van andere landen is bekend dat sekswerkers vaak doelwit van geweld, maar in Nederland was hier nooit eerder onderzoek naar gedaan. Deze leemte is opgevuld door het onderzoek dat SoaAids in 2017 en 2018 hiernaar deed. Voor het onderzoek werd gesproken met 308 sekswerkers verspreid over Nederland, met een diverse achtergrond qua gender, leeftijd, werkervaring en werkplek. Het onderzoek werd ontwikkeld en uitgevoerd in samenwerking met sekswerkers. Ook de interviews werden door sekswerkers gedaan. De veiligheid en het gevoel vrijuit te kunnen spreken met een collega, zonder oordeel, was een belangrijke factor in het onderzoek. Hieronder worden de resultaten besproken.

## De cijfers

Voor het onderzoek werd onderscheid gemaakt tussen fysiek, seksueel, financieel/economisch en emotioneel geweld. Aan de geïnterviewde sekswerkers werd gevraagd of zij de afgelopen 12 maanden een of meer vormen van geweld hadden meegemaakt:

- 60 % zei te maken te hebben gehad met fysiek geweld, uiteenlopend van aan de haren trekken en knijpen tot zware mishandeling. Ook gedwongen worden seks te hebben zonder condoom valt hier onder.
- 78% had een vorm van seksueel geweld of seksuele intimidatie meegemaakt, bijvoorbeeld gedwongen worden tot bepaalde seksuele diensten die niet van tevoren waren afgesproken, vaak met (dreiging van) fysiek geweld.
- 58% had te maken gehad met financieel economisch geweld of uitsluiting, bijvoorbeeld klanten die niet betalen of geld stelen, maar ook geweigerd worden bij een bank of verzekering vanwege hun werk of uitgesloten worden van bepaalde woon- of werk mogelijkheden. Veel sekswerkers ervoeren ook opting-in als een systeem dat hen financieel geweld aan doet. Ze hebben te maken met de voorwaarden van een arbeidscontract terwijl ze daar niet de voordelen van ondervinden.

- De vorm van geweld die het meest ervaren werd is sociaal emotioneel geweld: opdringerige en ongewenste vragen, pesterijen en vernederingen, privacyschending en stalking. 93% van de ondervraagde sekswerkers had hier afgelopen jaar mee te maken gehad. Onnodige en opdringerige vragen kunnen afkomstig zijn van individuen, maar ook van huisbazen of overheidsinstanties, zoals de politie of UWV.

## Stigma in Nederland

Uit de interviews komt naar voren dat het stigma dat op sekswerk rust van grote invloed is op de manier waarop sekswerkers in Nederland handelen en behandeld worden. Als gevolg van een gevoel dat de maatschappij hen veroordeelt, houden sekswerkers hun werk liever voor zich. Door hun werk zoveel mogelijk verborgen te houden proberen zij geweld te voorkomen. Ze geven hun beroep niet prijs bij hun bank of verzekering, omdat ze bang zijn geweigerd te worden. Als vrienden, familie, of burens niet weten dat ze sekswerk doen, kunnen zij hier ook niet negatief over oordelen, sekswerkers buitensluiten of bijvoorbeeld afpersen, zo redeneren zij.

Veel sekswerkers houden hun werk ook geheim voor overheidsinstanties, uit angst om anders behandeld te worden. Dat is ook een reden waarom sekswerkers soms niet in de legale, vergunde sector willen werken. Zij willen niet als sekswerker in het systeem te boek staan.

Sekswerkers zijn ook bang voor de gevolgen die dat bijvoorbeeld voor hun gezin kan hebben. Zo'n dubbelleven vinden sekswerkers vaak zwaar. Bovendien voelen ze zich, juist door het feit dat bijna niemand weet van hun sekswerk, minder veilig. Ze kunnen het bijvoorbeeld niet delen wanneer ze naar een klant toe gaan.

## De daders

De grootste groep daders voor alle vormen van geweld zijn klanten. Andere daders die regelmatig genoemd worden zijn: andere sekswerkers, toeristen of voorbijgangers, vrienden of kennissen, een intieme partner, een baas, werkgever of exploitant en familie. Maar ook instanties als politie, Belastingdienst, gemeente en Kamer van Koophandel worden genoemd. Bijvoorbeeld vanwege vervelende of opdringerige vragen of privacyschending.

Hoewel de politie wel wordt genoemd, gaat het dan vooral om sociaal emotioneel geweld. Dat is een verschil met veel andere landen waar de politie een van de voornaamste bronnen is van seksueel geweld, afpersing en mishandeling. Jonge sekswerkers, migranten sekswerkers die de taal niet spreken, mannelijke en transsekswerkers lopen een verhoogd risico op seksueel en sociaal emotioneel geweld.

## Angst voor aangifte vanwege verlies anonimiteit

Opvallend is dat slechts 1 op de 5 van de geïnterviewde sekswerkers de laatste 12 maanden aangifte deed. Een belangrijke reden hiervoor is dat zij anoniem willen blijven. Ze vrezen dat aangifte doen nadelige gevolgen heeft. Bovendien zijn ze bang dat de politie hen niet serieus neemt of dat het doen van aangifte geen zin heeft. Ze geven aan dat klanten ook weten dat een sekswerker niet snel aangifte zal doen van geweld.

## Wetgeving en beleid beïnvloeden de veiligheid van sekswerkers negatief

Wat het onderzoek ook duidelijk maakt is dat de wetgeving en het beleid in Nederland rond sekswerk niet gericht zijn op het beschermen van sekswerkers, maar vaak juist nadelige consequenties hebben voor hun veiligheid. De drempel om aangifte te doen is bijvoorbeeld

mede door de huidige wet- en regelgeving heel hoog.

De focus op het tegengaan van mensenhandel en niet-vergunde prostitutie speelt hierbij ook een rol. Maar ook het feit dat er minder vergunde werkplekken zijn. Voor sekswerkers die zelfstandig willen werken zijn de mogelijkheden zeer beperkt. Hierdoor werken veel sekswerkers buiten het vergunde circuit en is hun toegang tot (arbeids)recht beperkt, wat het risico op geweld en uitbuiting verhoogt.

## Aanbevelingen

Een paar van de belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Stel sekswerkers centraal in het prostitutiebeleid en de aanpak van geweld en discriminatie tegen sekswerkers. Sekswerkers moeten hierin een leidende rol hebben: *"nothing about them without them"*. De focus ligt nu vaak op het bestrijden van mensenhandel en onvergunde prostitutie, waardoor juist de veiligheid van sekswerkers in het gedrang komt
- Zorg dat de drempel om aangifte te doen omlaag gaat: waarborg dat sekswerkers altijd veilig aangifte kunnen doen, onafhankelijk van of ze vergund of onvergund werken, zonder angst voor negatieve gevolgen voor hun inkomen, huis of privacy
- Decriminaliseer sekswerk zodat alle sekswerkers weer toegang krijgen tot het (arbeids)recht en daardoor het risico op geweld wordt verkleind.

# Samenvatting

In deze brochure zijn twee 'handleidingen' opgenomen: één voor een goed prostitutiebeleid en één voor betekenisvolle participatie van sekswerkers. Hieronder vatten we ze alletwee samen op anderhalf A4-tje: handig om altijd bij de hand te hebben!

## Twaalf regels voor een goed prostitutiebeleid

1. Maak onderscheid tussen sekswerk en mensenhandel, en hou dat vol! Sekswerk=werk. Mensenhandel=geweld.
2. Behandel sekswerkers als volwassen burgers en als partners in de bestrijding van mensenhandel en andere misstanden in plaats van als te controleren objecten.
3. Bestrijding van geweld en verbetering van rechten zijn twee kanten van één medaille. Dat is altijd de kern van het Nederlandse beleid tegen seksueel geweld geweest en geldt ook hier.
4. Check bij elk beleid en elke maatregel of die geen ongewenste negatieve effecten heeft op de veiligheid, gezondheid en autonomie van sekswerkers. Doe dat samen met sekswerkers.

### Decriminaliseer de sector daadwerkelijk:

5. Doorbreek het maximumbeleid en de schotten tussen de verschillende vormen van sekswerk. Stimuleer en faciliteer eigen bedrijvigheid van sekswerkers, nieuwe initiatieven en nieuwe organisatievormen.
6. Behandel zzp'ers in de prostitutie hetzelfde als zzp'ers in andere arbeidssectoren.
7. Gebruik vergunningen waar ze voor bedoeld zijn: voor bedrijven, niet voor zzp'ers.

8. Zorg dat sekswerkers kunnen kiezen of ze bij of voor een bedrijf willen werken of als zelfstandig zzp'er, al dan niet in samenwerking met andere zzp'ers.
9. Herstel het vertrouwen van sekswerkers in de overheid en de politie.
10. Zorg voor toegankelijke en onafhankelijke conflictbemiddeling en, waar nodig, juridische bijstand bij arbeidsconflicten. Zonder dat een arbeidsconflict leidt tot verlies van werkplek(ken) of vergunning.
11. Zorg dat exploitanten en sekswerkers mensenhandel en uitbuiting kunnen melden zonder angst voor negatieve repercussies. Verplicht exploitanten te doen wat in hun macht ligt om mensenhandel te voorkomen, maar straf ze niet als het toch voorkomt.
12. Zorg dat sekswerkers altijd en overal veilig naar de politie kunnen stappen als ze te maken krijgen met geweld of uitbuiting, zelf of bij collega's. Zonder angst voor verlies van hun werkplek, woning of inkomen, of voor gedwongen outing.

## Handleiding betekenisvolle participatie van sekswerkers

### Kernvragen:

- **Informatie:** Hebben sekswerkers toegang tot de benodigde informatie om actief te participeren? Is de informatie begrijpelijk?
- **Gelegenheid:** Wordt sekswerkers de mogelijkheid gegeven om hun wensen en behoeften aan te geven en te participeren op een manier die bij hen past?
- **Verantwoordelijkheid:** Hebben sekswerkers de ruimte om onafhankelijk te handelen en worden ze gewaardeerd als gelijke en capabele partners?

### Wat is er verder nodig?

- **Capacity building:** Om effectief te kunnen participeren, moet sekswerkers de kans worden gegeven om te leren en te groeien.
- **Commitment van beleidsmakers en andere stakeholders:** Sekswerkers hebben ondersteuning en respect nodig om betekenisvol te kunnen participeren.
- **Financiële middelen:** Een gemarginaliseerde positie brengt financiële kwetsbaarheid met zich mee. Biedt sekswerkers compensatie voor hun tijd en het werk dat ze doen en zorg voor vergoeding van reiskosten en maaltijden.
- **Een sekswerker-vriendelijke omgeving:**
  - **Respect voor privacy:** wanneer hun werk bekend wordt, kan dat voor sekswerkers verregaande negatieve gevolgen hebben.
  - **Bereidheid tot flexibiliteit:** houdt bij de planning van vergaderingen en andere activiteiten rekening met het werkschema van sekswerkers.
  - **Aandacht voor diversiteit:** houdt rekening met de grote diversiteit en verschillende behoeften van de sekswerkersgemeenschap.



# Verder lezen of luisteren

Abel, Gillian et al. (eds.) (2010). *Taking the Crime out of Sex Work. New Zealand's Sex Workers' Fight for Decriminalisation*. Bristol: Policy Press.

Amnesty International (2016). *Amnesty International publishes policy and research on protection of sex workers' rights*, 26 May 2016. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/amnesty-international-publishes-policy-and-research-on-protection-of-sex-workers-rights/>

Amnesty International (2016). *Q&A Policy to Protect the Human Rights of Sex Workers*. <https://www.amnesty.org/en/qa-policy-to-protect-the-human-rights-of-sex-workers/>

Amnesty International (2016). *Norway: The Human Cost Of 'Crushing' The Market: Criminalization Of Sex Work In Norway*. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur36/4034/2016/en/>

GAATW (2013). *The need for a critical approach to 'demand' discourses in work to end human trafficking*. [http://www.gaatw.org/statements/GAATWStatement\\_05.2013.pdf](http://www.gaatw.org/statements/GAATWStatement_05.2013.pdf)

GAATW (2014). *Criminalising clients endangers sex workers and creates barriers to exiting sex work: lessons learned from the anti-trafficking industry*. [http://www.gaatw.org/advocacy/Bill\\_C-36-GAATW\\_brief.pdf](http://www.gaatw.org/advocacy/Bill_C-36-GAATW_brief.pdf)

GAATW (2017). *New EU Priorities on Trafficking in Human Beings: Time to recognise the contribution of sex worker rights organisations*. <http://www.gaatw.org/events-and-news/68-gaatw-news/936-new-eu-priorities-on-trafficking-in-human-beings-time-to-recognise-the-contribution-of-sex-worker-rights-organisations>

ICRSE (2016). *Surveyed. Exploited. Deported. Rights Violations against Migrant Sex Workers in Europe and Central Asia*. Intersection briefing paper #3. November 2016. [http://www.sexworkeurope.org/sites/default/files/resource-pdfs/icrse\\_briefing\\_paper\\_migrants\\_rights\\_november2016.pdf](http://www.sexworkeurope.org/sites/default/files/resource-pdfs/icrse_briefing_paper_migrants_rights_november2016.pdf)

Jahnsen & Wagenaar (eds) (2018), *Assessing Prostitution Policies in Europe*. Abingdon/New York: Routledge.

NSWP, Bridging the Gap. *The Smart Sex Worker's Guide to SWIT (Sex Worker Implementation Tool)*. De SWIT en de Smart Guide to the SWIT is in meerdere talen te vinden op <http://www.nswp.org/resource/sex-worker-implementation-tool-swit>

SoaAids Nederland, Aidsfonds, Proud, Dutch union for Sexworkers (2018). *Sekswerk en geweld in Nederland*. Amsterdam: Aidsfonds.

Vanwesenbeeck, Ine (2017). *Sex work criminalization is barking up the wrong tree*. *Arch Sex Behav*. DOI 10.1007/s10508-017-1008-3. Open access publication.

*Vrij Nederland*, 22 mei 2013, Harry Lansink & David Hompes. 'Prostitutiebeleid: Dialoog der doven'. <https://www.vn.nl/prostitutiebeleid-dialoog-der-doven/>

Wagenaar H, Altink, S and Amesberger, H (2013). *Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands*. The Hague: Platform 31

Wagenaar, Hendrik, Helga Amesberger & Sietske Altink (2017), *Designing Prostitution Policy. Intention and Reality in Regulating the Sex Trade*. Bristol/Chicago: Policy Press. Gratis te downloaden via Open Access. <http://www.oapen.org/search?identificator=627654>.

Wagenaar, Hendrik. Voor wie meer wil weten over samenwerkend beleid en Nieuw Zeeland: zie de filmpjes op *Sekswerkergoed* en YouTube met uitleg van Hendrik Wagenaar <https://www.youtube.com/watch?v=suSqWLXzStQ&t=357s>; <https://sekswerkergoed.nl/filmpjes-in-het-nederlands-als-toelichting-op-het-boek-designing-prostitution-policy/>

WHO, UNFPA, UNAIDS, NSWP, World Bank, UNDP (2013). *Implementing comprehensive HIV/STI programmes with sex workers: practical approaches from collaborative interventions*. [http://www.who.int/hiv/pub/sti/sex\\_worker\\_implementation/en/](http://www.who.int/hiv/pub/sti/sex_worker_implementation/en/)

UNAIDS (2009). *UNAIDS Guidance Note on HIV and sex work*. [http://files.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2009/JC2306\\_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work\\_en.pdf](http://files.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2009/JC2306_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work_en.pdf)

**SOAIDS**  
Nederland

 **aidsfonds**

  
**proud**  
Dutch Union  
for Sexworkers  
*The right to be proud*

 **PITCH** Partnership to Inspire, Transform  
and Connect the HIV response