

INTERNETCONSULTATIE WETSVOORSTEL WET REGULERING SEKSWERK

15 december 2019

Geachte Minister Grapperhaus,

Wij, oprichters van het Sekswerk Collectief (een initiatief voor politieke inspraak en zeggenschap voor sekswerkers op lokaal niveau), maken ons grote zorgen over het Wetsvoorstel Regulering Sekswerk en de negatieve impact hiervan op de positie, het welzijn en de veiligheid van sekswerkers. Wij zijn daarom zeer kritisch over zowel de totstandkoming van als het wetsvoorstel als zodanig.

Inleiding

Net zoals u is ons vertrekpunt “mensenhandel en misstanden in de seksindustrie voorkomen of verminderen, de positieverbetering van sekswerkers en destigmatisering van sekswerk” (MvT, p.3 en p.16). Wij verwachten echter niet dat uw beoogde doelen met de invoering van de WRS zullen worden behaald. Sterker nog, wetenschappelijke studies wijzen uit dat met een wetsvoorstel zoals dit, misstanden zullen toenemen en de positie van sekswerkers ernstig zal verslechteren. Voor verdere onderbouwing van deze argumenten verwijzen we graag naar de opgestelde en ingediende brieven van 12 december namens bestuur en leden van SekswerkExpertise (door Marjan Wijers en Irina Hornstra) en de academici gespecialiseerd in onderzoek naar effecten van prostitutiebeleid, sekswerk, uitbuiting en mensenhandel.

Kritiek op de totstandkoming van het wetsvoorstel

Wij zijn kritisch over de totstandkoming van het wetsvoorstel en vragen ons af waarom sekswerkers, belangenorganisaties door en voor sekswerkers, academici gespecialiseerd in onderzoek naar effecten van prostitutiebeleid, sekswerk, uitbuiting en mensenhandel, klanten en exploitanten niet (voldoende) zijn betrokken bij uw primaire doelstellingen om mensenhandel en misstanden in de seksindustrie te voorkomen of te verminderen, de positieverbetering van sekswerkers en destigmatisering van sekswerk. Ons inziens heeft u hier vele kansen gemist.

Een illustratief voorbeeld hiervan is de timing van de door uw ministerie georganiseerde bijeenkomst over destigmatisering sekswerk (op 28 november 2019). Hoe goed de intenties voor de bijeenkomst ook moge zijn, deze bijeenkomst vond pas plaats NADAT het wetsvoorstel was ingediend (en ter consultatie lag). Volgens de aanwezige academici gespecialiseerd in de effecten van prostitutiebeleid, sekswerk, uitbuiting en mensenhandel draagt het wetsvoorstel /de WRS juist bij aan stigmatisering van sekswerk(ers) en zal de invoering van de WRS mogelijk tot meer geweld, sociale uitsluiting en discriminatie van sekswerkers leiden. Dit werd tevens onderschreven door de uitgenodigde sekswerkers (uit andere landen). Tevens kwam naar voren dat sekswerkers eigen keuzes maken en beweegredenen hebben om zich wel of niet te registreren. De mogelijke angst voor disproportionele hoge boetes doet daar niet aan af. Ons inziens hadden de gepresenteerde onderzoeksresultaten en de gedeelde zorgen van sekswerkers meegenomen kunnen worden bij het realiseren van uw doelstellingen om mensenhandel en misstanden in de seksindustrie te voorkomen of te verminderen, de positieverbetering van sekswerkers en destigmatisering van sekswerk. Ons inziens had u dan andere alternatieven voor dit stigmatiserend wetsvoorstel ontworpen en had u van meet af aan sekswerkers bij uw strijd tegen mensenhandel en misstanden in de seksindustrie betrokken. In dat geval had u meteen kunnen bijgedragen aan de positieverbetering van sekswerkers en destigmatisering van sekswerk(ers).

Op lokaal niveau organiseren wij participatieve klankbordgroepen en praten wij met sekswerkers over stigmata, rechten, veiligheid en dilemma's rondom sekswerk met het doel om de lokale wet- en regelgeving en hulpverlening beter aan te laten sluiten bij de behoeften van sekswerkers, zodat hun (arbeids)positie verbetert. In de onderzoeken van Soa Aids Nederland en Amnesty International naar

beleid rondom sekswerk, worden hiervoor hele concrete aanbevelingen gedaan. Wij zetten deze aanbevelingen hieronder uiteen.

Luister naar sekswerkers en betrek hen bij het maken van beleid. Hun kennis, ervaring en expertise is van onschatbare waarde. Verschillende onderzoeken benadrukken het belang van het betrekken van sekswerkers bij de vorming, monitoring en evaluatie van (gemeentelijk) beleid (Soa Aids Nederland, 2018; Amnesty International (2016); Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2016);¹

Bestrijd misstanden zoals mensenhandel en geweld met behulp van sekswerkers. Sekswerkers zijn de eersten die misstanden in de branche signaleren en de eersten die belang hebben bij een veilige branche zonder misstanden. Een sterke samenwerking tussen sekswerkers en hulpverleningsinstanties is daarom van onschatbare waarde;

Stop het repressieve beleid en geef alle sekswerkers toegang tot voorzieningen en rechten. Doorbreek het stigma, de discriminatie en de onveiligheid voor sekswerkers die onvergund (willen) werken en biedt hen dezelfde hulpverlening en kansen aan als ieder ander. Dit zorgt er mede voor dat sekswerkers eerder naar de politie of de hulpverlening gaan wanneer zij misstanden willen melden of kiezen voor uitstappen.

Kritiek op het Wetsvoorstel Regulering Sekswerk

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het invoeren van een vergunningplicht voor sekswerkers, een landelijke register en het strafbaar stellen van onvergunde sekswerkers, hun klanten en werkrelaties niet zal bijdragen aan positieverbetering of destigmatisering van sekswerk(ers). Evenmin zal dit mensenhandel of andere misstanden in de seksindustrie kunnen voorkomen of bestrijden (voor nadere onderbouwing en literatuurverwijzingen kun u de opgestelde en ingediende brieven raadplegen van 12 december namens bestuur en leden van SekswerkExpertise (door Marjan Wijers en Irina Hornstra) en de academici gespecialiseerd in onderzoek naar effecten van prostitutiebeleid, sekswerk, uitbuiting en mensenhandel).

Wij vragen ons dan ook af waarom u ondanks de stigmatiserende werking van de WRS en de te verwachte ineffectiviteit hiervan, toch heeft gekozen voor onderhavig wetsvoorstel. Daarbij komt dat het 'Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving betreffende de consultatie van het wetsvoorstel regulering seksbranche' zeer eendimensionaal en oppervlakkig uitgevoerd lijkt te zijn. Beleid in de moderne democratische rechtsstaat dient te voldoen aan minimale kwaliteitseisen. Zo stelt A. Hemerijck (2003) vier kernvragen waaraan gelegitimeerd beleid moet voldoen betreffende de instrumentele doelmatigheid (werkt het?), politiek-bestuurlijke slagvaardigheid (past het?), constitutionele rechtmatigheid (mag het?) en maatschappelijke aanvaardbaarheid (hoort het?).²

Instrumentele doelmatigheid

Nergens blijkt dat verplichte intakegesprekken, vergunningen en een landelijk register voor sekswerkers bijdragen aan het voorkomen of verminderen van mensenhandel en misstanden in de seksindustrie, de positieverbetering van sekswerkers en destigmatisering van sekswerk. Integendeel, criminaliseren van onvergunde sekswerkers, hun klanten en werkrelaties zal bijdragen aan sociale uitsluiting, stigmatisering en discriminatie van sekswerkers. Evenmin zal het mensenhandel en andere misstanden in de seksindustrie bestrijden of voorkomen.

¹ Soa Aids Nederland (2018). *De Legale Façade. Sekswerkbeleid: hoe kan het anders?* Amsterdam:

<https://www.soaids.nl/sites/default/files/documenten/Prostitutie/brochure-legale-facade.pdf>; Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Prostitutie en mensenhandel*. Den Haag: https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/Prostitutie%20%26%20mensenhandel_Nationaal%20Rapporteur_interactief_tcm23-233408.pdf; Amnesty International (2016). *Amnesty International policy on state obligations to respect, protect and fulfil the human rights of sex workers*. <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/4062/2016/en/>

² A. Hemerijck, 'Vier kernvragen van beleid'. *Beleid en Maatschappij*, Vol 30 Nr.1 (2003).

Wij citeren de oud-Nationaal Rapporteur Mensenhandel C. Dettmeijer-Vermeulen (2016):

In de discussies hierover [aanpassingen van het huidige prostitutiebeleid] blijft het kernpunt het spanningsveld tussen het beschermen van de autonomie en de versterking van de positie van hen die in de prostitutie willen werken enerzijds, en anderzijds de bescherming van kwetsbare mensen binnen de prostitutie. Die belangen zouden echter twee kanten van dezelfde medaille moeten zijn. Daarbij moet worden bedacht dat uniform beleid een effectieve handhaving ten goede zal komen. Tegelijkertijd is voor de aanpak van mensenhandel meer nodig dan alleen wetgeving. Ook in de praktijk moet de prostitutiebranche minder kwetsbaar worden gemaakt voor mensenhandel, moet gezorgd worden dat mensen die hier vrijwillig voor kiezen dit werk veilig kunnen doen en moet blijvend aandacht zijn voor de versterking van de sociale positie van sekswerkers. Ook voorlichting over werken in prostitutie hoort daarbij, evenals het kunnen openen van een zakelijke bankrekening en de mogelijkheid dat sekswerkers zelf een seksbedrijf starten (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2016: p. 230).³

Bereikbaarheid tot en zichtbaarheid van sekswerkers zijn hiervoor een voorwaarde. Echter door het strafbaar stellen van onvergunnd sekswerk zullen deze sekswerkers minder bereikbaar en zichtbaar worden. Bovendien brengt gecriminaliseerd sekswerk geweldsrisico's met zich mee, zoals door verschillende onderzoeken is aangetoond.⁴ Sekswerkers hebben echter wel een verhoogd risico op soa's en hiv. Om deze reden is het juist *extra* van belang dat zij legaal kunnen werken; hierdoor hebben zij recht op toegang tot belangrijke gezondheidsvoorzieningen, zoals de testen en gezondheidsadviezen van de GGD. De WRS lijkt de toegang tot gezondheidszorg en veilig werk voor onvergunde sekswerkers te door kruisen.

Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid

Wij betwijfelen de politieke haalbaarheid en de bestuurlijke uitvoerbaarheid van de WRS. In het huidige politieke bestel wordt de burgemeester niet gekozen, maar krijgt de burgemeester er wel nieuwe bevoegdheden bij en wordt hij/zij (mede)verantwoordelijk voor de uitvoering van en handhaving van de WRS. Zo wordt de burgemeester verantwoordelijk voor de aanvraag prostitutievergunning (art. 3), het voeren van een vergunningsgesprek (art. 4), beslissen op de aanvraag (art.5), het weigeren (art. 6), verstrekken (art.7) of intrekken van een prostitutievergunning (art. 10) en de gegevensverwerking (art. 16). Daarnaast wordt de Burgemeester verantwoordelijk voor de vergunningen van seksbedrijven (art. 21), het bijwerken van het Landelijk register voor seksbedrijven (art. 30), toezicht en opsporing (art. 38) en het opleggen van een bestuurlijke boete aan prostituees (art. 41).

Uit onze ervaringen met het lokale bestuur blijkt dat de invulling van het sekswerk beleid, toekennen van vergunningen en de bereidheid om sekswerkers te betrekken bij de besluitvorming sterk kunnen afhangen van de inrichting van het lokale bestuur en de persoonlijkheid, politieke oriëntatie en morele opvattingen van een burgemeester. Opvallend waren de onderlinge verschillen tussen gemeenten met betrekking tot sekswerkbeleid en de bevoegdheden en macht van de burgemeester (en wethouders) en gemeenteraad. Naast de mogelijke rechtsonzekerheid voor en rechtsongelijkheid tussen sekswerkers (en betrokken maatschappelijke organisaties) lijkt de (mogelijke) invoering van de WRS bij te kunnen dragen aan

³ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Prostitutie en mensenhandel*. Den Haag: https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/Prostitutie%20%26%20mensenhandel_Nationaal%20Rapporteur_interactief_tcm23-233408.pdf

⁴ Regioplan. (2014). *Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014*. Amsterdam. <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/data/file/rapporten-2013/13217-sekswerkers-aan-het-woord-Regioplan-apr15.pdf>; Aidsfonds. (2018). *Sekswerk en geweld in Nederland*. Amsterdam: <https://www.soaaids.nl/sites/default/files/media/Prostitutie/2018-rapport-sekswerk-geweld.pdf>; Soa Aids Nederland (2018). *De Legale Façade. Sekswerkbeleid: hoe kan het anders?* Amsterdam: <https://www.soaaids.nl/sites/default/files/documenten/Prostitutie/brochure-legale-facade.pdf>

ondemocratisch sekswerkbeleid. Immers, de lokale volksvertegenwoordiging verliest (grotendeels) haar bevoegdheid om sekswerk te reguleren.

Een vergelijkbare trend is zichtbaar op nationaal niveau, aangezien de verdere uitwerking van de WRS via een AMvB tot stand zal komen (artt. 14 en 24). Daarmee kan de regering nadere regels vaststellen (in principe en anders dan bij een 'gewone' wet) zonder medewerking van de Staten-Generaal. Kortom, minder democratische besluitvorming op een politiek gevoelig en moralistisch onderwerp.

De vraag is of, en zoja in hoeverre, de nadere regelgeving en implementatie van de WRS ingepast kunnen worden in de huidige politieke infrastructuur van het beleidsbestel.

Constitutionele rechtmatigheid

Wij maken ons grote zorgen omtrent de constitutionele rechtmatigheid van de WRS. Hoe verhoudt het invoeren van een landelijke vergunningplicht / registratiesysteem zich tot gelijke behandeling (artikel 1 Grondwet), recht op privacy (artikel 10 Grondwet) en vrije arbeidskeuze (artikel 19 Grondwet)? Daarnaast zijn wij, in lijn met de (juridische) argumentatie en conclusies van Marjan Wijers en Irina Hornstra, van mening dat de WRS in strijd is met de AVG en EVRM en de Europese Dienstenrichtlijn.

Maatschappelijk aanvaardbaar

In hoeverre is het (juridisch) en maatschappelijk aanvaardbaar dat sekswerkers anders worden behandeld dan 'gewone mensen'. Sekswerkers in een uitzonderingspositie plaatsen door het invoeren van een vergunningstelsel en een landelijk register is discriminerend ten opzichte van andere zzp-ers en dienstverleners. Wetgeving die bijdraagt aan stigmatisering en discriminatie is maatschappelijk onaanvaardbaar, temeer als dit ook haaks staat op het doel van de geformuleerde wetgeving.

Conclusie

De totstandkoming van de WRS is zorgelijk aangezien sekswerkers, belangenorganisaties door en voor sekswerkers, academici gespecialiseerd in onderzoek naar effecten van prostitutiebeleid, sekswerk, uitbuiting en mensenhandel, klanten en exploitanten niet (voldoende) zijn betrokken bij de primaire doelstellingen om mensenhandel en misstanden in de seksindustrie te voorkomen of te verminderen, de positie van sekswerkers te verbeteren en sekswerk te destigmatiseren. Hierdoor zijn alternatieven voor de stigmatiserende WRS niet of onvoldoende onderzocht.

De WRS zal niet bijdragen aan het verminderen of voorkomen van mensenhandel en misstanden in de seksindustrie, de positieverbetering van sekswerkers en destigmatisering van sekswerk. Het wetsvoorstel voldoet niet aan de instrumentele doelmatigheid en constitutionele rechtmatigheid, is absoluut maatschappelijk onaanvaardbaar en is waarschijnlijk niet politiek-bestuurlijk slagvaardig.

Dringende verzoeken

Wij willen u daarom verzoeken om:

- de voorgestelde Wet Regulering Sekswerk in te trekken;
- definitief af te zien van een (landelijke) vergunningplicht voor sekswerkers; en
- definitief af te zien van het criminaliseren van onvergonde sekswerkers, hun klanten en werkrelaties.

Daarentegen pleiten wij voor:

- gelijke (mensen-en arbeids)rechten voor sekswerkers en gelijke toegang tot zakelijke / financiële dienstverlening;
- het versterken van de (rechts)positie van sekswerkers door destigmatisering van sekswerk(ers) te prioriteren op de politieke agenda; en
- de zeggenschap en autonomie van sekswerkers te respecteren en hen bij het evalueren, implementeren en ontwerpen van (nieuwe) wetgeving en beleid(svoorstellen) te betrekken.

Wij zijn bereid om uw eventuele vragen naar aanleiding van deze brief te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Het Sekswerk Collectief

Mischa	sekswerker en public speaker
Carolien van den Honert	socioloog, hulpverlener, onderzoeker naar studentensekswerk
Mi Jung van der Velde	jurist, bestuurskundige en onderzoeker (straat)sekswerk
Jacqueline van Peufflik	hulpverlener

SEKSWERK COLLECTIEF

NIETS OVER ONS, ZONDER ONS. EN MET ONS, IS MET ONS ALLEMAAL!