

Marjan Wijers is beleidsmedewerkster bij het Clara Wichmann Instituut  
 Roelof Haveman is universitair hoofddocent straf(proces)recht aan  
 de Universiteit Leiden

## De moraal van seks voor geld

# Sekswork

**Nu het bordeelverbod is opgeheven zou verwacht mogen worden dat de overheid de positieverbetering van prostituees voortvarend ter hand neemt. De praktijk leert anders. Ook nu speelt de moraal nog een grote rol in de implementatie van de wetswijziging. De verleiding om terug te vallen op oude beelden van de prostituee als 'slachtoffer' of 'bedreiging', met de bijbehorende fixatie op controle en repressie, blijkt nog steeds groot. Het zou ook anders kunnen. Natuurlijk is prostitutie geen 'gewoon' werk, maar misschien is het ook wel niet zo bijzonder als steeds wordt aangenomen. Interessant zou zijn om te kijken wat nu zo specifiek is, welke kenmerken prostitutie gemeen heeft met andere soorten werk en welke oplossingen daarbij horen. Kortom, een meer positieve en emancipatoire manier van benaderen die recht doet aan oprechte bezwaren, maar tegelijkertijd het uitgangspunt in stand houdt dat prostitutie arbeid is.**

Jarenlang hebben negatieve argumenten de discussie over legalisering van de seksindustrie beheerst. Toen de legalisering nog niet vaststond en tegenstanders dit nog dachten tegen te kunnen houden, verbaasde dat natuurlijk niet. In het bijzonder morele argumenten werden aangevoerd tegen legalisering. Als schrikbeeld werden voorbeelden genoemd van de gevolgen: de zoon van een bordeelhoudster die vrijstelling vraagt van militaire dienstplicht omdat hij onmisbaar is in het bordeel van zijn vader, startsubsidies die nu ook toegekend zouden moeten worden aan startende seksondernemers, en als klap op de vuurpijl het idee van een bordeel in de *bible belt*.

Maar nu de legalisering een feit is en zelfs verstokte tegenstanders niet meer kunnen ontkennen dat prostitutie op zijn minst juridisch gezien arbeid is, verandert het debat in meer opbouwende richting. Prostitutie heet nu sekswork, gemeenten buigen zich over de inpassing van seksinrichtingen in hun bestemmingsplannen, de eerste omwonenden hebben hun claims voor 'planschadevergoeding' ingediend, exploitanten en prostituees worden geacht over arbeidsvoorwaarden te onderhandelen en ook de Commissie gelijke behandeling heeft een eerste klacht over ongelijke behandeling van prostituees binnen. Kortom, het poldermodel op volle toeren. De verbeelding lijkt aan de macht. Toch is dat ten dele schijn. Ook nu speelt de moraal een grote rol in de implementatie van de wetswijziging. Alle thema's van destijds keren terug, zij het in nieuwe gedaanten. Voorbeelden hiervan zijn de uitzonderingen die voor prostitutie op allerhande terrein gemaakt worden en de argumentatie die daarvoor wordt gegeven. Legaal of niet, Nederland heeft het moeilijk met prostitutie.

### Abolitionisme

Het debat rond prostitutie wordt al vele jaren, overal ter wereld, gevoerd. Kenmerkend voor dit debat is dat daarin een belangrijke rol is weggelegd voor het argument dat de legalisering van prostitutie de legalisering van geweld tegen vrouwen is. De redenering achter dit argument is dat prostitutie per definitie onderdrukking van vrouwen is: seksueel geweld, seksuele exploitatie, slavernij en een schending van mensenrechten. Prostitutie is alles, behalve arbeid.

De historische wortels van deze opvatting zijn te vinden in het Victoriaanse Engeland van de negentiende eeuw, toen Josephine Butler en de haren ten strijde trokken tegen de dubbele moraal die mannen toestond waarvoor vrouwen werden veroordeeld. Prostituees werden gezien als slachtoffers van de lusten van mannen; lusten, die de overheid legitimeerde door bordelen van staatswege te reglementeren. Butlers campagne was aanvankelijk vooral gericht op de afschaffing van de *Contagious Diseases Act*, op grond waarvan iedere willekeurige vrouw, maar speciaal die uit de werkende klasse, die zich zonder mannelijk gezelschap op bepaalde uren in bepaalde buurten begaf, het risico liep gearresteerd te worden als *common prostitute*, om vervolgens aan een gedwongen inwendig onderzoek op geslachtsziekten te worden onderworpen.<sup>1</sup> Al snel echter

1. Jo Doezema 1998, p. 35 e.v. Vergelijkbare vormen van disciplineren en controle over 'publieke vrouwen' bestonden ook in Nederland, vooral na 1850, zoals bijvoorbeeld verplichte registratie bij

veranderde deze beweging tegen de dubbele moraal in een zedelijkheidsbeweging tegen prostitutie, waarbij een belangrijke rol was weggelegd voor de sensatiepers met verhalen over onschuldige jonge witte meisjes, gedrogeerd en ontvoerd door onzure buitenlandse types om wakker te worden in een bordeel in den vreemde waar zij gedwongen werden zich aan de vuige lusten van mannen te onderwerpen. Het beeld van de (toen nog) blanke slavin – en van de pooier als een onbetrouwbaar type van buitenlandse afkomst – was geboren.<sup>2</sup> Bovendien was nog een andere boodschap duidelijk: om aan dit lot te ontsnappen, konden jonge meisjes het beste maar veilig kuis en thuis blijven. De campagne was uiterst succesvol, niet alleen in Engeland, maar ook in de rest van Europa en in de VS. Begin 1900 werd in bijna alle Europese landen het bestaande systeem van staatsregulering van prostitutie afgeschaft en werden bordelen officieel verboden. Nederland volgde in 1911.

—————

*Prostituees werden gezien als  
slachtoffers van de lusten  
van mannen.*

—————

In diezelfde periode kwamen verschillende verdragen tegen vrouwenhandel tot stand, hetgeen uiteindelijk leidde tot het VN-verdrag ter bestrijding van de handel in personen en de exploitatie van de prostitutie van anderen uit 1949. De preambule van dit verdrag is duidelijk: prostitutie is onvereenigbaar met de waardigheid en de waarde van de mens en een gevaar voor het welzijn van het individu, het gezin en de gemeenschap. Weliswaar wordt prostitutie moreel verworpen, maar de strafbaarstelling richt zich niet op prostituees zelf maar op diegenen die prostituees exploiteren: de ‘pooiers’ of souteneurs, in de hierbij passende taal. Achterliggend idee was dat prostitutie alleen bestaat bij de gratie van immorele mannen, die op slinkse wijzen onschuldige meisjes en vrouwen tot prostitutie brengen om van haar verdiensten te profiteren. De afschaffing van prostitutie en de bescherming van vrouwen kon dan ook het beste bereikt worden door deze ‘derde partijen’ te criminaliseren. De prostituee zelf, daarentegen, moest niet gecriminaliseerd worden: zij was immers geen dader, maar slachtoffer.

Deze opvatting is, zij het dan verpakt in moderne taal, heden ten dage terug te vinden in bepaalde feministische kringen, zoals de Amerikaanse *Coalition Against Trafficking in Women*, de Franse *Federation Abolitioniste*, maar ook de Europese Vrouwenlobby: prostitu-

tie is geweld tegen vrouwen, seksuele exploitatie en een schending van de mensenrechten van vrouwen.<sup>3</sup> Deze ‘abolitionisten’ staan voor de afschaffing van prostitutie. De term ‘abolitionisme’ refereert aan de 19e eeuwse beweging tegen slavernij. Zoals de abolitionisten van toen streden voor de afschaffing van de slavernij, strijden de tegenwoordige abolitionisten voor de afschaffing van prostitutie als seksuele slavernij. Analooq aan de slaven van weleer worden prostituees gezien als slachtoffers van een systeem van economische en sociale onderwerping, die bewust gemaakt moeten worden van hun onderdrukking om bevrijd te worden. Anders echter dan toen wordt de strijd niet gevoerd tegen onderdrukkende verhoudingen, tegen het behandelen van mensen als eigendom, maar tegen het werk zelf. In hun ogen zijn het niet de omstandigheden die het werk tot slavernij maken maar de aard van het werk als zodanig. Elk onderscheid tussen dwang en keuze wordt dan ook afgewezen: prostitutie is per definitie gedwongen. En hoewel werk en beoefenaren volgens de abolitionisten uit elkaar gehouden moeten worden, blijft natuurlijk problematisch hoe respect voor prostituees kan worden gepropageerd, terwijl tegelijkertijd hun werk als inherent degraderend wordt beschouwd.

Een analyse waard is het argument dat prostitutie – seks voor geld – vrouwen degradeert tot hun lichaam. In plaats van seksuele diensten, wordt gesteld dat prostituees hun lichaam – of sterker nog: ‘zichzelf’ – verkopen, waarmee, ironisch genoeg, nu precies die identificatie van vrouwen met hun lichaam gemaakt wordt op grond waarvan prostitutie wordt verworpen.<sup>4</sup>

Dat prostituees zelf wellicht anders over een en ander denken maakt niet uit. De prijs voor bescherming is dat prostituees non-personen worden – object in plaats van subject – en dat is ook precies waar prostituees zich tegen verzetten.<sup>5</sup> Zij zijn immers slachtoffer en moeten ‘voor hun eigen bestwil’ beschermd worden, of ze willen of niet. En als zij dat niet willen of een eigen, andere, mening hebben, komt dat enkel omdat zij zich – in het gunstigste geval – nog niet bewust zijn van hun onderdrukking, in een minder gunstig geval omdat zij psychisch zo beschadigd zijn door het geweld dat tegen hen is gepleegd (hetzij als kind, hetzij als prostituee) dat het eigenlijk nooit meer goed kan komen, dan wel omdat zij daarvoor betaald worden door het internationale pooierdom dat immers een groot belang heeft bij legitimering van de seksindustrie.<sup>6</sup> Misleid, misbruikt, ziek of corrupt: in alle gevallen zijn zij effectief gediskwalificeerd als legitieme partners in het debat. Wat prostituees ook zijn, in ieder geval geen zelfstandige en weldenkende personen die hun eigen beslissingen kunnen nemen en naar wier opvattingen geluisterd dient te

de politie, gedwongen medisch onderzoek op geslachtsziekten en opsluiting van vrouwen in een speciaal ‘syphilitisch hospitaal’. Zie Petra de Vries 1999, p. 140-153.

2. Aanvankelijk wordt vooral over *white slavery* gesproken; de term vrouwenhandel komt pas later in zwang.

3. Daarbij wordt overigens vergeten dat ook mannen in de prostitutie werken.

4. Wat prostituees nu precies anders doen dan anderen – behalve seks commercialiseren – is, aldus Sietske Altink (2000, p. 6) bij nadere beschouwing niet duidelijk: ‘Omgang met meerdere seksuele partners, buitenshuis werken, seksualiteit loskoppelen van voortplanting: dat alles hebben prostituees tegenwoordig met vele vrouwen

gemeen’.

5. Dat ‘bescherming’ niet altijd gunstig uitpakt is een verschijnsel dat vrouwen welbekend is, denk bijv. aan de discussies over nacht-arbeid voor vrouwen.

6. In feite grijpt dit terug op het beeld dat binnen de negentiende eeuwse vrouwenbeweging bestond van de prostituee als ‘extreem tragisch, als volledig slachtoffer, als iemand die geen keuzes maakte, als reddeloos verloren, als onverbeterbaar, als de vleesgeworden tegenpool van het feministische vrijheidsideaal’. En ook toen was de keerzijde van de definitie van prostitutie als slavernij ‘het ontbreken van de stem van de slavin in de strijd tegen de reglementering en de uitbuiters in de bordelen’. Zie Petra de Vries 1999, p. 146.

worden. Het beeld van de prostituee als actief, handelend persoon, die bewust haar werk kiest, is ten ene male onverzoenbaar met het passieve, geëxploiteerde slachtoffer van de abolitionistische ideologie. Overigens heeft abolitionistische wetgeving Nederland, net als de meeste andere landen, er nooit van weerhouden om in de praktijk prostitutie uitgebreid te reguleren, ook na de invoering van het bordeelverbod. Daarbij ging de zorg niet zozeer uit naar het welzijn van de prostituee, als wel naar de bedreiging die prostitutie – en dus prostituees – geacht werd te zijn voor de openbare orde, de publieke zeden en de volksgezondheid. Het bijbehorende beeld is dat van het oude reglementarisme: de zondige, luie, lichtzinnige en gevaarlijke – want seksueel actieve – vrouw, die mannen verleidt tot het ‘slechte’.<sup>7</sup> Via een stelsel van registratie, medische keuringen, gedooggebieden en dies meer, dienden prostituees onder controle gehouden te worden teneinde de maatschappij – meer concreet: de mannelijke klant en zijn echtgenote – te beschermen tegen de gevaren van dit weliswaar verwerpelijke, maar tevens onvermijdelijke – of zelfs noodzakelijk geachte – kwaad. Prostituees ontleenden daar echter geen rechten aan en de werkomstandigheden van prostituees werden niet tot de verantwoordelijkheid van de overheid gerekend.

### Het debat vanaf de jaren tachtig

Als we ons verder beperken tot het debat over prostitutie de afgelopen twintig jaar in Nederland – de periode waarin de legalisering van bordelen haar beslag kreeg – moet worden geconstateerd dat dit, anders dan wellicht was te verwachten, nauwelijks of niet is gekleurd door noties van seksuele slavernij en onderdrukking. Weinigen hebben betoogd of betogen dat de legalisering van prostitutie de legalisering van geweld tegen vrouwen is.<sup>8</sup>

Een mogelijke verklaring hiervoor kan worden gevonden in de voorgeschiedenis. Tamelijk bijzonder was het in Nederland niet het ministerie van Justitie – prostituees als bron van criminaliteit en bedreiging van de openbare orde – of dat van Volksgezondheid – prostituees als verspreiders van ziekten –, maar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, meer in het bijzonder Emancipatiezaken, dat in de jaren tachtig werd belast met onderzoek naar de (wettelijke) mogelijkheden om de rechten van prostituees beter te garanderen.<sup>9</sup> Daarmee werd de toon gezet voor prostitutie als een sociaal en arbeidsissue en werd een alternatief, emancipatoir beeld gesteld tegenover de klassieke ste-

reotypen van de prostituee als slachtoffer of bedreiging, als *endangered* of *dangerous*, als onschuldige of schuldige vrouw. Tegelijkertijd ondersteunde het de claim van sekswerkers op erkenning van hun werk en hun rechten als werkers. Zoals toenmalig staatssecretaris Annelien Kappeyne van de Coppello in 1984 schreef: ‘Op grond van de fysieke en psychische integriteit van vrouwen en hun recht op seksuele zelfbeschikking zouden vrouwen de vrijheid moeten hebben al of niet voor prostitutie als beroep te kiezen’.<sup>10</sup> Onderkendend dat in de praktijk lang niet altijd sprake is van een dergelijke keuzevrijheid zou het beleid zich moeten richten op de bestrijding van dwang en geweld in de prostitutie. Bovendien diende een onafhankelijke opstelling van prostituees mogelijk gemaakt te worden door een zelfstandige bedrijfsvoering door prostituees te bevorderen.<sup>11</sup> Over de voorgenomen opheffing van het bordeelverbod schrijft zij: ‘Dit artikel was bedoeld om vrouwen te beschermen, doch de indruk bestaat dat het in sommige gevallen ten nadele van de prostituees werkt, doordat het hen moeilijk maakt om een arbeids-overeenkomst aan te gaan, waardoor hun arbeidspositie in het algemeen slecht is. Wijziging van bedoeld wetsartikel zal kunnen bijdragen tot verbetering van de arbeidspositie van prostituees’.<sup>12</sup>

### *De prijs voor bescherming is dat prostituees non-personen worden: object in plaats van subject.*

De wetsgeschiedenis zelf mag zo langzaamaan bekend worden verondersteld. Begin jaren tachtig werd, feitelijk op voorstel van het CDA, de legalisering van de seksindustrie ingezet, wat in het jaar 2000 na vele debatten uiteindelijk leidde tot de opheffing van het bordeelverbod, en, enkele jaren eerder al, tot de beperking van het delict ‘vrouwenhandel’ tot gevallen van dwang, misleiding en misbruik van overwicht. Ook op internationaal niveau zijn verschuivingen waar te nemen. Stond tien jaar geleden nog het Verdrag uit 1949 centraal, waarin feitelijk elke uitbating van prostitutie in de ban werd gedaan – Nederland heeft dit verdrag om die reden overigens nooit willen ratificeren –, sinds kort is het alles dwang wat de klok slaat. Een goed voorbeeld is het nieuwe VN-protocol mensenhandel, waarin mensenhandel is beperkt tot gedwongen vormen van werving en exploitatie en bovendien het begrip is uitgebreid tot alle vormen van arbeid of

7. Zoals Lombroso schreef in 1895: ‘Een van de meest favoriete genoegens van de prostituees is het nietsdoen. Zij kennen geen verveling en zij zien kans om dagen lang op hun bed of de sofa te liggen... Aan de arbeid daarentegen hebben zij een bloedhekel en deze tegenzin is het belangrijkste motief om hoer te worden, waarbij hun lust tot vermaak, lawaai en orgiën komt, die ze met misdadigers gemeen hebben’ (Sietske Altink 2000, p. 5).

8. Helemaal ontbreken deed dit argument trouwens niet. Zo hield in Nederlandse juristenkringen Dorien Pessers nog verleden jaar in de *Volkscrant* een vurig pleidooi tegen prostitutie als arbeid. Daarin stelt zij de ‘moralisten’ tegenover de ‘realisten’, daarbij onder andere verwijzend naar een in het Franse *Le Nouvel Observateur* gepubliceerd manifest waarin bestrijding van elke vorm van prostitutie, die immers ‘vrouwen en kinderen onontkoombaar tot seksuele slaven maakt’, wordt bepleit. Opvallend is dat elke verwijzing naar de

visie van prostituees zelf ontbreekt: soms lijkt het alsof de tijd stil staat (Dorien Pessers, ‘De staat als pooier’, *Volkscrant* 30 mei 2000).

9. De eerste stap hiertoe werd gezet in de beroemde conferentie over seksueel geweld in Kijkduin in 1982, waarin opheffing van het bordeelverbod voor het eerst naar voren werd gebracht als een manier om de positie van prostituees te verbeteren en vrouwenhandel te bestrijden. In diezelfde periode vond het eerste internationale hoercongres in Amsterdam plaats, waarin prostituees en ex-prostituees uit acht verschillende landen bij elkaar kwamen en een *World Charter for Prostitutes Rights* presenteerden (Amsterdam 1985). Zie ook Gail Pheterson 1989.

10. *Nota met betrekking tot het beleid ter bestrijding van sexueel geweld tegen vrouwen en meisjes*, september 1984, p. 50.

11. *Ibid.* p. 52.

12. *Ibid.* p. 51.

dienstverlening onder gedwongen of slavernij-achtige omstandigheden.<sup>13</sup>

Op EU-niveau vinden we dezelfde ontwikkeling terug<sup>14</sup>, waarbij overigens de Raad van Europa achter blijft lopen door stug elke vorm van exploitatie van prostitutie als vrouwenhandel te blijven bestempelen, met of zonder gebruik van dwang en met of zonder toestemming van de betrokken persoon.<sup>15</sup>

Nederland mag zich dan onderscheiden door zijn benadering van prostitutie als arbeid in plaats van als moreel verwerpelijk fenomeen, de sporen van de klassieke stereotypen van de prostituee als ‘slachtoffer’ – dat gered en beschermd moet worden – of als ‘gevaar’ – dat beheerst en gecontroleerd moet worden – zijn niettemin nog steeds aan te treffen: in het negeren van prostituees in de implementatie van de wetwijziging (exploitanten zijn nauwer betrokken); in de eenzijdige aandacht voor hulpverlening en gezondheidszorg in plaats van belangenbehartiging, emancipatie en positieverbetering; in de invoering van een identificatieplicht voor prostituees; maar vooral ook in de noties over buitenlandse vrouwen.

Mogen Nederlandse prostituees zich, zij het met de nodige kanttekeningen, inmiddels de status van volwassenen verworven hebben, voor de buitenlandse vrouwen geldt dat zeker niet. Zij blijven – althans in het politieke debat – balanceren tussen slachtoffer en gevaar.

Het slachtofferbeeld vinden we het mooist (en het meest onthullend) verwoord door Hirsch Ballin, destijds minister van Justitie, tijdens het debat over de opheffing van het bordeelverbod eind jaren tachtig. Met betrekking tot buitenlandse vrouwen voert hij aan dat ‘een uit een ontwikkelingsland afkomstig persoon (...) meestal niet [verkeert] in een situatie waarin een onafhankelijke zelfstandige opstelling mogelijk is, vergelijkbaar met de opstelling van een mondig Nederlandse prostitut(e)’. Met het woord ‘mondig’ doelt de minister dan op ‘een zekere rijpheid die de betrokkene

in staat stelt de gevolgen van zijn handelingen te overzien en zelfstandig beslissingen te nemen’.<sup>16</sup> Dat een vrouw uit een derde-wereldland in staat is zelfstandig beslissingen te nemen en de gevolgen daarvan te overzien, lijkt de minister ondenkbaar.<sup>17</sup> Daartegenover – en meestal ermee vervlochten – staat het beeld van de vloedgolf van buitenlandse vrouwen waarmee Nederland overspoeld zal worden, mocht worden besloten buitenlandse vrouwen tot de legale prostitutemarkt toe te laten. Zo wachtten ons bij voorbeeld, als in het Wetboek van Strafrecht geen absoluut verbod zou worden opgenomen op het in dienst nemen van niet-EU vrouwen, volgens CDA woordvoester Soutendijk ‘onbeheersbare’ en ‘oncontroleerbare stromen van prostituees naar Nederland’.<sup>18</sup> Die stromen zijn overigens tot nu toe niet waargenomen, ondanks uitblijven van een strafwettelijk verbod.

---

*Mogen Nederlandse prostituees zich in het debat inmiddels de status van volwassenen verworven hebben, voor de buitenlandse vrouwen geldt dat niet.*

---

Beide beelden – slachtoffer en gevaar – zijn, meer of minder verhuld, nog steeds terug te vinden in de redenen die gegeven worden om buitenlandse vrouwen uit te sluiten van legale arbeid in de prostitutie. We komen ze ook weer tegen – zoals we nog zullen zien – in de argumenten die Nederland aanvoert om te voorkomen dat prostituees uit de zogenaamde associatielanden zich als zelfstandige in Nederland kunnen vestigen: prostituees van buiten de EU zijn gezien hun economische achtergrond vrijwel per definitie slachtoffer van vrouwenhandel, daarom dan ook kan hun arbeid in de prostitutie maar beter geheel worden verboden. Dit is overigens, bij ons weten, de eerste keer dat verdedigd wordt dat vrouwen beter beschermd zouden

13. *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the UN Convention Against Transnational Organized Crime*, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 15 november 2000. Het protocol, en met name de definitie, was het resultaat van lange onderhandelingen, waarin de opvattingen vooral op het punt van prostitutie sterk uiteenliepen, hetgeen op zich op dit niveau al als tamelijk nieuw mag worden beschouwd. Uiteindelijk werd – mede onder invloed van de sterke lobby van de *Human Rights Caucus*, een NGO-coalitie van mensenrechten-, anti-vrouwenhandel- en prostituees’ rights-groepen – gekozen voor een definitie waarin dwang centraal staat. Het verschil in opvattingen is trouwens wel terug te vinden in de definitie die het protocol hanteert. Zo wordt het doel van mensenhandel – *exploitation* – gedefinieerd als ‘Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs’ (na de opsomming van strafbare handelingen – werving, transport etc. – en de middelen – dwang, misleiding etc.) De *Travaux Préparatoires* vermelden dat de termen *exploitation of the prostitution of others* en *sexual exploitation* niet gedefinieerd zijn ‘which is therefore without prejudice to how States address prostitution in their respective domestic laws’.

14. Zie bijv. de definitie in het voorstel van de Europese Commissie voor een *Council Framework Decision on Trafficking in Human Beings*, die – niet verwonderlijk – sterk aansluit bij de definitie in het nieuwe VN-mensenhandelprotocol (oorspronkelijk voorstel Brus-

sel, 22.1.2001 (COM(2000)854 final/2); revised text Brussel, 21 May 2001, 8599/1/01 REV DROIPEN 43 MIGR 41).

15. Council of Europe, 19 mei 2000, R (2000) 11, *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation*.

16. *Kamerstukken II*, 1988-1989, 21 027, nr. 3 (MvT), p.8. Zie voor een meer uitgebreide bespreking van het debat destijds: Roelof Haveman en Marjan Wijers 1992.

17. Ook in het nieuwe art. 250a Sr is – evenals in het oude vrouwenhandelartikel (250ter Sr) – het werven over de grens nog steeds formeel strafbaar, ook als er geen sprake is van dwang, misbruik of misleiding. Het criterium van de wilsvrijheid zoals dat geldt ten aanzien van Nederlandse en EU-vrouwen wordt hier dus verlaten; net als bij minderjarigen speelt bij grensoverschrijding de manier waarop een persoon in de prostitutie wordt gebracht, geen rol. In de praktijk wordt overigens alleen vervolgd als er wel sprake is van enigerlei vorm van dwang. Genoteerd mag worden dat Annelien Kapeijne van de Coppelto haar tijd ver vooruit was toen zij in 1994 in haar *Nota bestrijding van seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes* in het deel over sextoerisme en vrouwenhandel schreef: ‘Net als in Nederland dient prostitutie in Azië te worden gezien als een beroep waarvoor vrouwen kunnen kiezen’ (p. 53).

18. *Handelingen II* 20 mei 1992, p. 81-4994/95. Opvallend is de parallel met de discussie over vrouwenhandel in de Tweede Kamer aan het eind van de vorige eeuw. Toen wenste men een eind te maken aan ‘dien ergerlijke toestand’ van ‘een steeds sterker wordende stroom van vreemde, speciaal, Duitse prostituees’. Zie W. 5871 (1890).

zijn tegen geweld door hun rechtspositie te verslechteren. Daarnaast komt, soms expliciet maar altijd op de achtergrond, het argument terug dat, indien tot toelating zou worden besloten, de stroom niet in te dammen zal zijn.

Dat migratie voor sekswerk óók een emancipatoire strategie voor vrouwen kan zijn om zich meer vrijheid, economische zelfstandigheid en seksuele autonomie te verwerven of om te ontkomen aan de traditionele beperkingen voor vrouwen in hun eigen land, blijft geheel buiten beeld.

### Beleid: uitgangspunt

Met de wetwijziging in 2000 is de exploitatie van prostitutie – in de volksmond aangeduid met ‘bordeelhouderij’ – gelegaliseerd. Met andere woorden: prostitutie is arbeid geworden, seks-werk, en de exploitatie ervan een beroep, onderhavig aan het gehele arbeidsrechtelijke netwerk dat sinds het begin van de 20ste eeuw is ontwikkeld rond arbeid. Nu Nederland bewust gekozen heeft voor een benadering als arbeid, zou men mogen verwachten dat binnen korte tijd al die wet- en regelgeving sekswerk-specifiek wordt toegepast, dat wil zeggen, rekening houdend met het eigen karakter van sekswerk. Per slot van rekening gebeurt dit al ruim honderd jaar bij andere vormen van arbeid.

Bovendien lijkt het logisch dat, nu een van de redenen voor de wetwijziging verbetering van de positie van de prostituee is, de overheid dit voortvarend ter hand neemt, bijvoorbeeld door een gericht beleid ter ondersteuning van de (arbeids)emancipatie van prostituees. Zij hebben tenslotte een flinke achterstand in te halen ten opzichte van andere beroepen. En overigens niet alleen de overheid. Ook al die non-gouvernementele organisaties en instanties die rond arbeid zijn opgetrokken – niet de minste: de vakbonden – kunnen bijdragen aan de positieverbetering van prostituees. Schoorvoetend worden er een paar kleine stapjes gezet. Zo rekent na jaren dralen FNV-bondgenoten nu ook prostituees tot zijn klantenkring. Het Gak heeft prachtige folders gemaakt voor prostituees en exploitanten, waarin kort hun rechten en plichten als werkende burgers resp. werkgevers worden besproken.<sup>19</sup> Het ministerie van Justitie en van Binnenlandse zaken hebben een *Handboek Lokaal Prostitutiebeleid* gemaakt ten behoeve van de gemeenten.<sup>20</sup> En rechters doen, consequent doorredenerend op de door de overheid ingeslagen arbeidsweg, vernieuwende uitspraken, in het bijzonder wat de toelating van ‘vreemdelingen’ tot de Nederlandse prostitutiemarkt betreft.

Maar over het geheel genomen blijkt in de praktijk toch de omslag naar een dergelijke andere, meer positieve, benadering in de ontwikkeling en uitvoering van beleid uiterst moeizaam te gaan en blijken oude beelden en benaderingen steeds weer direct onder de oppervlakte te liggen. Niet iedereen staat te springen om prostitutie als ‘gewone’ arbeid te erkennen, zoals onlangs de Postbank nog eens duidelijk liet zien toen het prostituees een zakelijke rekening weigerde; er was een klacht bij de Commissie gelijke behandeling voor

nodig om – nog voor de uitspraak, dat wel – de bank zover te krijgen dat ook sekswerkers er een zakelijke rekening kunnen openen. En voor de overheid lijkt het grootste belang, net als honderd jaar geleden, uiteindelijk toch nog steeds meer te liggen bij regulering en repressie dan bij rechten voor prostituees.

Het zou ook anders kunnen. Natuurlijk is prostitutie geen ‘gewoon’ werk, al is het maar omdat het zo rechtstreeks raakt aan de lichamelijke en psychische integriteit van mensen. Maar daartegenover is het misschien ook wel niet zo bijzonder als steeds wordt aangenomen. Het is daarom interessant te bekijken wat nu zo specifiek aan prostitutie is en welke kenmerken het juist gemeen heeft met andere soorten werk – dat zou wel eens meer kunnen zijn dan vaak wordt gedacht –, en ten slotte welke oplossingen daarbij horen. Zo zou het debat gevoerd moeten worden.

---

### *Rechters doen, consequent doorredenerend op de door de overheid ingeslagen arbeidsweg, vernieuwende uitspraken.*

---

Als het goed is leidt dit tot een beleid waarin consequent als uitgangspunt wordt genomen dat prostitutie een vorm van arbeid is, en waarin tegelijkertijd rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van sekswerk en de bijzondere positie van sekswerkers. Bijzonder, alleen al als gevolg van honderd jaar uitsluiting van arbeidsrechten en arbeidsbescherming, waardoor de huidige arbeidsverhoudingen het beste te vergelijken zijn met die in de fabrieken of op het platteland aan het eind van de negentiende eeuw. Bijzonder ook vanwege het stigma dat met de opheffing van het bordeelverbod niet opeens verdwenen is en waar prostituees vooralsnog dus maar mee moeten zien te leven. De consequenties van het feit dat prostitutie geen ‘gewoon’ werk is, liggen niet in het maken van een uitzonderingspositie voor prostitutie binnen het arbeidsrecht en andere toepasselijke wet- en regelgeving, maar in het zoeken naar wegen waarop bestaand recht in deze specifieke situatie moet worden toegepast of aangevuld, op dezelfde manier als dat voor vele andere beroepen is gebeurd en gebeurt.

### Overheids‘beleid’

Waar het de overheid betreft kan niet anders worden geconstateerd dan dat het prostitutiebeleid vooral wordt geregeerd door angst. Bangige ambtenaren en ‘dat-is-nu-ons-pakkie-an-niet-langer’-politici, die plotseling vergeten lijken te zijn dat de verbetering van de maatschappelijke en juridische positie van sekswerkers toch vrijwel van meet af aan een van de hoofdoelen van de legalisering is geweest. Het centrale thema is niet: ‘hoe verbeteren we de positie van prostituees’, en zelfs niet: ‘wat is nodig om deze branche zo snel mogelijk te normaliseren’, maar ‘hoe hou-

19. *Werken met bescherming. Gids voor prostituees, resp. Prostitutiebedrijven nieuwe stijl. Rechten en plichten voor exploitanten*, Gak april 2001.

20. *Handboek Lokaal Prostitutiebeleid*, ministerie van Justitie en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: VNG Uitgeverij 1999.

den we de zaak onder controle'. Het woord 'emancipatie' is in geen overheidsstuk meer terug te vinden, althans niet waar het om prostitutie gaat, zelfs niet in de stukken van de staatssecretaris van Emancipatiezaken.<sup>21</sup> Het is eigenlijk nog erger: terwijl twintig jaar geleden de discussie over sekswerk werd gedomineerd door het ministerie van Sociale Zaken, Directie Coördinatie Emancipatie (DCE), en emancipatie hoog in het vaandel stond, lijkt het stokje nu weer stevig in handen van Justitie.

Zo wringen gemeenten, en met name die in de *bible belt*, zich in ongemeen creatieve bochten om prostitutie binnen hun grenzen te weren of zelfs, als het er al was, de gemeente uit te drukken. De gemeente Bunschoten besloot bijvoorbeeld dat zich geen bordeel mag vestigen binnen een straal van 500 meter rond een school, jongerencentrum of kerk, en daar zijn er nogal wat van. In de praktijk is de vestiging van een bordeel zo vrijwel onmogelijk. Een andere gemeente bedacht dat dat ene onontkoombare seksbedrijf zich dan maar aan het dorpsplein moest vestigen – als je zo gemakkelijk gezien wordt durft vast geen klant naar binnen te gaan, zal de gedachte zijn geweest –, terwijl weer andere gemeenten seksbedrijven het liefste naar een zo verlaten en veraf als mogelijk gelegen industrieterrein verplaatst zien. Daarnaast zijn er de gemeenten die de handen ineen slaan en proberen een soort regionale constructies te maken, waarbij het idee is dat als gemeente x nu maar een bedrijf toestaat, gemeente y met succes een exploitant kan weigeren: er is toch immers al een bordeel in de 'regio'.<sup>22</sup> De oplossing van B&W Bennebroek verdient zonder meer een prijs voor *Repressieve Creativiteit*: zij bedachten één (1) prostituee toe te laten. Ondertussen is het gevolg van al dit soort minimalistische maatregelen natuurlijk wel dat het voor vrouwen zelf vrijwel onmogelijk is een eigen bedrijf te beginnen.

Bovendien wordt het gemeentelijk vergunningstelsel ingevoerd zonder rekening te houden met de belangen van prostituees bij, bijvoorbeeld, privacybescherming. Gevolg is dat niet alleen illegale vreemdelingen, zoals vaak wordt verondersteld, de voorkeur geven aan het ongereguleerde, on-vergunde, deel der prostitutiebranche, maar dat ook Nederlandse prostituees er de voorkeur aan geven anoniem buiten het reguliere en gecontroleerde stelsel te werken. Hoe groot deze 'vlucht' naar andere vormen – zoals thuiswerk, 06-nummers en escort – is, is niet duidelijk.<sup>23</sup> Desondanks wordt echter deze veronderstelde vlucht naar ongecontroleerde vormen groot genoeg geacht dat in reactie daarop voorstellen zijn gedaan om de vergunningsplicht uit te breiden naar thuiswerksters, hoewel het vergunningstelsel oorspronkelijk nadrukkelijk bedoeld was om toezicht te kunnen houden op de 'geor-

ganiseerde' prostitutie, d.w.z. op de exploitanten en niet op de (thuiswerkende) vrouwen.

Ook bij de toepassing van reguliere wetgeving op prostitutie worden nogal eens andere normen gehanteerd dan bij 'reguliere' werkenden. Een voorbeeld is de weigering van B&W Roermond om bijstand te verlenen aan een parttime masseuse. Omdat ze vermoed wordt prostituee te zijn – overigens zonder dat de betrokken vrouw van dit vermoeden op de hoogte wordt gesteld – wordt automatisch aangenomen dat zij wel voldoende zal verdienen; nader onderzoek wordt niet nodig gevonden. Bovendien wordt, eveneens automatisch, een schending van de inlichtingenplicht aangenomen – blijkbaar ervan uitgaande dat ze de boel bedondert – hoe controleerbaar en doorzichtig haar boekhouding feitelijk ook was.<sup>24</sup> Onderling zijn gemeenten het overigens niet eens over het te voeren beleid in dezen. Zo is de ene gemeente van mening dat prostituees onder omstandigheden aanspraak kunnen maken op een aanvullende bijstandsuitkering, terwijl de andere gemeente het standpunt huldigt dat prostituees daarvoor nooit in aanmerking kunnen komen, ongeacht het feitelijke inkomen.<sup>25</sup>

Niet het minst problematisch zijn de belastingen. Ondanks het feit dat bijna twintig jaar over de opheffing van het bordeelverbod is gediscussieerd en dat de belastingdienst ook al voor de wijziging van art. 250bis Sr belasting hief over inkomsten uit prostitutie, is het nog steeds niet gelukt een eenduidig en vooral ook voor betrokkenen kenbaar beleid te ontwikkelen. Bovendien is het niet bemoedigd dat een prostituee in het kader van de zelfstandigenaftrek nu nog steeds met de belastinginspecteur in de clinch moet over de vraag of de tijd dat ze achter de ramen zit maar geen klant heeft wel als werktijd gerekend kan worden. Of de tijd die ze besteedt aan schoonmaken, het doornemen van sekscatalogi of het doen van de boekhouding. Zo moeilijk moet het toch niet zijn om daarover richtlijnen op te stellen. Daarbij speelt ook nog de kwestie van privacybescherming. Zolang het stigma op prostitutie nog zo groot is en veel prostituees een dubbelleven leiden, hebben zij er een groot belang bij hun identiteit te beschermen. Naast het feit dat de meeste mensen, inclusief prostituees, het niet leuk vinden om belasting te betalen, is het verlies van anonimiteit een extra drempel voor prostituees. Daarbij gaat het zowel om anonimiteit tegenover de exploitant als tegenover de belastingdienst. Menig prostituee heeft weinig vertrouwen in de verplichting van de belastingdienst om haar gegevens vertrouwelijk te behandelen, nu in het verleden politie en belastingdienst vaak onrechtmatig hebben samengewerkt door gegevens over te dragen.<sup>26</sup> Bovendien willen zij bij voorkeur niet dat de exploitant van het bedrijf waar zij werken vrijelijk over hun privé-ge-

21. Zie bijv. de *Meerjarennota Emancipatiebeleid*, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 2000 en de derde Nederlandse rapportage over het VN-vrouwenverdrag (*Third Report of the Netherlands to the UN, Committee for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*, Department for the Co-ordination of Emancipation Policy, August 2000).

22. De algemene opvatting is dat, nu bordelen legale bedrijven zijn, gemeenten niet meer de bevoegdheid hebben prostitutiebedrijven categorisch te weigeren (de zgn. nul-optie in vakjargon).

23. Op het moment wordt door het Verweij-Jonker instituut deze veronderstelde 'beweging' als gevolg van de afschaffing van het bor-

deelverbod onderzocht.

24. Rb. Roermond, 2 november 2000, *RN* 2001/5, 1385, m.nt. Malva Driessen.

25. Zie in dezen bijvoorbeeld de gemeenten Rotterdam en Amsterdam. Overigens vermeldt het *Handboek lokaal prostitutiebeleid*, geschreven in opdracht van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken ter ondersteuning van gemeenten, dat prostituees wel degelijk een beroep kunnen doen op een (aanvullende) bijstandsuitkering.

26. Rapport Registratiekamer, 1997. Zie: Sietske Altink 2000, p. 20-21.

gevens, zoals hun adres, beschikt omdat dat hen op een eenvoudige manier chantabel maakt. Zou het werkelijk onmogelijk zijn een regeling te ontwerpen die rekening houdt met privacygevoeligheid en de gegevens van de belastingbetaalster voor een zo beperkt mogelijk aantal mensen toegankelijk maakt, bijvoorbeeld door te werken met codes of werknamen?

Ten slotte behoren prostituees tot de eerste en enige beroepsgroep in Nederland voor wie op grond van de aard van hun werkzaamheden een identificatieplicht geldt, ongeacht of zij in loondienst werken. Deze identificatieplicht is vrijwel zonder enig parlementair debat tegelijk met de opheffing van het bordeelverbod ingevoerd 'ter handhaving van het prostitutiebeleid'. Daarbij moet bedacht worden dat de bevoegdheden die gemeentebesturen op grond van deze wet hebben gekregen, vrijwel ongeclausuleerd zijn en, ook volgens de minister, zelfs verder reiken dan die van de vreemdelingenwet onder de nieuwe vreemdelingenwet.<sup>27</sup> Oorspronkelijk richtte het wetsvoorstel zich op controle van exploitanten: de minister achtte de identificatieplicht nodig om te kunnen controleren of exploitanten geen illegale of minderjarige prostituees in hun bedrijf lieten werken. Vervolgens werd echter dankzij een motie van de PvdA de identificatieplicht uitgebreid tot straatprostituees. Uiteindelijk gaat het dus om controle van prostituees, in het bijzonder 'illegale' prostituees. Vreemdelingenbeleid heeft zo de plaats ingenomen van de geslachtsziektecontrole uit de negentiende eeuw. Alleen zijn het nu niet zozeer de arme vrouwen uit de werkende klasse, zoals destijds, als wel vooral gekleurde vrouwen die het risico lopen aangehouden te worden door de politie wanneer zij zich op bepaalde uren in bepaalde buurten op straat begeven.

### Vreemdelingenbeleid

Niet minder duidelijk als voorbeeld van vreemdelingenbeleid onder de vlag van prostitutiebeleid, zijn de maatregelen die door de overheid worden genomen om prostitutie als arbeid door vreemdelingen tegen te gaan, vaak indruisend tegen haar eigen regels betreffende arbeid door vreemdelingen in het algemeen. Dat prostitutie arbeid is waar het om EU-onderdanen gaat, is duidelijk: al in 1988 werd aan een Italiaanse vrouw die als zelfstandig werkende prostituee in haar onderhoud voorzag een verblijfsvergunning verleend 'voor het verrichten van arbeid'.<sup>28</sup> Maar wat voor een Nederlander en andere EU-onderdanen geldt, gaat volgens de Nederlandse overheid niet ook zonder slag of

stoot op voor buitenlanders. *Quod licet Iovi, non licet bovi.*

### Niet-EU onderdanen

Zodra door niet-EU onderdanen arbeid voor anderen wordt verricht is de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) van toepassing, hetgeen betekent dat de 'werkgever' een tewerkstellingsvergunning moet aanvragen alvorens die vreemdeling tewerk te kunnen stellen.<sup>29</sup> Als prostitutie arbeid is, en dat is het, wordt – conform de Wav – ook bij prostitutie een tewerkstellingsvergunning vereist. Maar wie vervolgens conform de regels een werkvergunning aanvraagt, komt bedrogen uit: bij AMvB is bepaald dat voor 'werkzaamheden geheel of gedeeltelijk bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden' nooit een tewerkstellingsvergunning kan worden verleend.<sup>30</sup>

## Vreemdelingenbeleid heeft zo de plaats ingenomen van de geslachtsziektecontrole uit de negentiende eeuw.

Er wordt derhalve een vergunning vereist waarvan op voorhand bepaald is dat die nooit wordt verleend. Oorspronkelijk werd dit verbod verdedigd met een beroep op het bij de invoering van de Wav nog bestaande bordeelverbod: 'Het kan immers niet zo zijn dat voor strafbare activiteiten tewerkstellingsvergunningen worden afgegeven', aldus de minister in 1995.<sup>31</sup> Wie verwachtte dat dan na de afschaffing van het bordeelverbod deze categorische weigering van een tewerkstellingsvergunning werd afgeschaft, kwam opnieuw bedrogen uit. Ook na het schrappen van art. 250bis Sr is het verbod op het verlenen van tewerkstellingsvergunningen gehandhaafd. Als argument hiervoor wordt nu onder andere de bestrijding van vrouwenhandel aangevoerd, met de simpele redenering dat als vrouwen verboden wordt te komen, ze ook geen slachtoffer kunnen worden. Wat er ook zij van deze regeling en argumenten: prostitutie is arbeid, behalve kennelijk als het om buitenlandse vrouwen gaat.

Vervolgens zijn er de zelfstandigen uit niet-EU landen. Zij vallen uiteraard niet onder de Wav, nu die alleen bedoeld is voor die gevallen waarin arbeid voor anderen zal worden verricht. In geval van zelfstandige arbeid, en dus ook in geval prostitutie als zelfstandige arbeid wordt verricht, staat de daartoe geëigende weg

27. *Kamerstukken II 1999-2000*, 27 174, nr. 3, p. 4/5. Van deze bevoegdheid kan de gemeentelijke toezichthouder gebruik maken 'voorzover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is (art. 5:13 Awb)'. Dat is het geval, volgens de minister, 'indien concrete omstandigheden redelijkerwijs nopen tot het vorderen van inzage [van een identificatiebewijs]'. Die concrete omstandigheden bestaan vervolgens uit 'aanwijzingen dat zij minderjarig is of niet bevoegd in Nederland inkomsten uit arbeid te verwerven'. Wat dan die 'aanwijzingen' zijn wordt niet verder gespecificeerd (*Kamerstukken I 1999-2000*, 27 174, nr. 2, p. 5 (MvA)). Ter vergelijking: in de nieuwe vreemdelingenwet is het criterium 'redelijk vermoeden van illegaal verblijf'. Zie over de identificatieplicht ook Marjan Wijers 2001. Inmiddels is er een aantal rechterlijke uitspraken over de identificatieplicht bekend, waarin deze bevoegdheid van gemeentebesturen wisselend wordt geïnterpreteerd. Zie voor een meer enge in-

terpretatie Rechtbank Den Haag zp Assen, 10 mei 2001, *RN* 2001/6, 1405.

28. D.d. 24 november 1988, nr. 8609.02.005 Hz, *RN* 1989/4, 48.

29. Of er sprake is van een arbeidsovereenkomst of een gezagsverhouding – werkgever/werknemer – is daarbij niet van belang. Slechts het feit dat er in opdracht van of ten dienste van een ander arbeid wordt verricht, is voor feitelijk werkgeverschap in de zin van de Wav voldoende. Art. 1 Wav; MvA, *TK* 23 574, nr. 5, p. 2.

30. Art. 8 lid 1 sub e Wav j° art. 3 Uitvoeringsbesluit. Zie voor het beleid ten aanzien van prostituees van buiten de EU ook TBV 2000/19.

31. Antwoorden d.d. 14 juli 1995 (kenmerk AM/AAB/95/5411) op de vragen van Rosenmöller en Rabbae van 5 juli 1995, kenmerk 2949509480.

van de vreemdelingenwet en -circulaire open.<sup>32</sup> Maar opnieuw: wie denkt dat dit bij prostitutie tot een verblijfsvergunning leidt, komt bedrogen uit, zoals de volgende zaak laat zien.

In 1996 vraagt een aantal vrouwen, afkomstig uit verschillende hoeken van de wereld, een verblijfsvergunning aan voor het verrichten van arbeid als zelfstandige. Zij hebben zich verenigd in de vereniging 'Achterdam', zo genoemd naar de plaats in Alkmaar waar zij als raamprostituee werken. Die vereniging is om verschillende redenen bijzonder: zij komen als groep voor hun belangen op, wat hen een sterkere onderhandelingspositie geeft; er is een spreekuur 'sociale begeleiding' door een lid van de groep; en doordat de groep redelijk stabiel is zijn er goede contacten opgebouwd met de politie, hulpverlening en gezondheidszorg, waardoor gevallen van vrouwenhandel of andere vormen van dwang gemakkelijker gesignaleerd en aangepakt kunnen worden.

De gevraagde verblijfsvergunning wordt geweigerd. Volgens het ministerie van Justitie wordt met hun aanwezigheid geen wezenlijk Nederlands belang gediend.<sup>33</sup> Daarbij wordt in de eerste plaats verwezen naar het beleid dat in het kader van de Wav gevoerd wordt: wat voor prostitutie bij een 'werkgever' geldt, moet toch ook gelden voor zelfstandige prostituees. Interessanter is echter de inhoud van het advies van de minister van Economische Zaken waarop de staatssecretaris zich beroept: prostitutie kan, aldus EZ, niet als een zelfstandig beroep worden gezien – op grond waarvan wordt niet duidelijk. Maar ook al zou het wel als zodanig worden aangemerkt, dan nog is het, nog steeds volgens EZ, 'in essentie geen economische activiteit' en is derhalve de vraag naar het economisch belang niet aan de orde.

De rechter maakt hiermee korte metten.<sup>34</sup> Bij de Wav gaat het om arbeid in dienstverband en is het verbod op het verlenen van een tewerkstellingsvergunning gestoeld op het strafrechtelijke verbod op exploitatie van prostitutie. In dit geval gaat het echter om arbeid als zelfstandige, wat nooit strafbaar is geweest en dus een andere kwestie is. Voorts wordt in het advies van EZ niet uitgelegd waarom prostitutie geen economische activiteit zou zijn en evenmin waarom met de specifieke constructie van de vereniging 'Achterdam' geen Nederlands (economisch) belang zou kunnen zijn gediend. Door op dit niet onderbouwde advies van EZ af te gaan, heeft de staatssecretaris zich niet naar behoren van zijn onderzoeksplicht gekwetend, aldus de rechter. Bovendien is niet alleen een economisch belang in het geding, maar ook een welzijnsbelang; de minister van VWS is dan ook de eerst aangewezen bewindspersoon om over het Nederlands belang te adviseren.

Uiteraard wordt in de op deze uitspraak volgende beschikking van het ministerie van Justitie het bezwaar opnieuw ongegrond verklaard. Naast opnieuw de al bekende argumenten komt in de daarop volgende rech-

terlijke procedure ook de vraag aan de orde of de betrokken vrouwen wel als zelfstandige aangemerkt kunnen worden.<sup>35</sup> Volgens de staatssecretaris is dat niet het geval: de vrouwen huren een raam van de exploitanten, deze hebben ter plekke een monopoliepositie en ontvangen een deel van het inkomen van de prostituees. Derhalve worden de werkzaamheden verricht in een constructie die sterk lijkt op werkzaamheden in loondienst. Bovendien voldoen de vrouwen niet aan de eisen van zelfstandig ondernemerschap: zij brengen alleen hun arbeid in en niet is gebleken van specifieke vakkennis, bijzondere expertise, inbreng van kapitaal of een ondernemingsplan.

De rechter is het hier opnieuw niet mee eens en oordeelt dat er wel degelijk sprake is van arbeid als zelfstandige. Voor een loondienstverhouding zal ten minste sprake moeten zijn van een als werkgever te beschouwen derde voor wie de werkzaamheden worden verricht. De betreffende vrouwen voeren hun werkzaamheden als prostituee uit zonder enig toezicht, controle of aanwijzingen van de (kamer)exploitant op de inhoud of omvang daarvan. Zij beslissen zelf hoeveel uren per dag en welke dagen zij werken en bepalen dus zelf de hoogte van hun inkomsten en omzet. Weliswaar huren zij een kamer bij deze exploitant en heeft deze bodyguards in dienst die zorgdragen voor de veiligheid, wat een zekere afhankelijkheid met zich brengt, maar deze is niet wezenlijk anders dan andere vormen van afhankelijkheid, inherent aan het optreden als zelfstandige in het economisch verkeer. Met hun werkzaamheden als prostituee voldoen zij aan de criteria voor zelfstandig ondernemerschap. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het starten en in stand houden van hun beroepsuitoefening, beogen daarmee winst, oefenen hun beroep uit zonder toezicht en controle en lopen het risico verlies te lijden.

Inmiddels is de zaak voor de derde keer aan de rechter voorgelegd.<sup>36</sup> Ditmaal oordeelt de rechtbank dat de staatssecretaris voldoende heeft gemotiveerd dat met de werkzaamheden van de betrokken vrouwen geen wezenlijk Nederlands belang wordt gediend. Hoewel volgens de rechtbank de parlementaire geschiedenis geen blijk geeft van eenduidige opvattingen over de onwenselijkheid van toelating van prostituees van buiten de EU/EER, is inmiddels wel voldoende helder geworden dat de regering het, met goedkeuring van de Tweede Kamer, in ieder geval tot twee jaar na de afschaffing van het bordeelverbod niet wenselijk vindt vreemdelingen van buiten de EU toe te laten voor werk als prostituee, ofwel als zelfstandige ofwel in loondienst. Wel wordt het beroep van elf van de inmiddels 46 vrouwen op het drie-jarenbeleid gehonoreerd. Overigens was niet langer in geschil dat de betrokken vrouwen als zelfstandig prostituee werkzaam waren.

#### *Associatielanden*

Dan zijn er – tenslotte – de vrouwen uit de aan de EU

32. Vc 1994 B12; zie ook TBV 2000/19.

33. Dat belang kan gelegen zijn op het terrein van de volksgezondheid, economie of op sociaal economisch terrein. Afhankelijk van het belang vraagt de minister advies aan de ministeries van EZ, OC&W of VWS (Vc 1994 A4/4.1.3. en B12) Van een economisch belang is sprake als 'de bedrijfsactiviteit duidelijk innovatieve waarde heeft, dat wil zeggen iets positiefs toevoegt aan de Nederlandse economie' (Vc 1994 B12/3 sub c). Daarnaast geldt de eis dat er sprake

ke moet zijn van zelfstandig ondernemerschap (Vc 1994 B12).

34. Rb. 's-Gravenhage zp Haarlem 19 december 1997, *RN* 1998/4, 916, m.nt. Roelof Haveman.

35. Rb. 's-Gravenhage zp Haarlem 18 februari 2000, *JV* 2000, 69, m.nt. BKO.

36. Rb. 's-Gravenhage zp Haarlem 31 augustus 2001, *RN* 2001/6, 1406.

geassocieerde landen die als zelfstandige in Nederland willen werken. Hier beginnen de problemen pas echt. Een goed voorbeeld is de zaak van een aantal Tsjechische en Poolse vrouwen, die in 1996 begint als zij een verblijfsvergunning aanvragen met als doel het verrichten van arbeid als zelfstandig prostituee. Zij doen daarbij een beroep op de Associatieverdragen die gesloten zijn met landen die op termijn deel zullen gaan uitmaken van de EU. Op grond hiervan hebben zelfstandigen uit deze landen recht op 'een behandeling die niet minder gunstig is dan die welke aan de eigen (...) onderdanen wordt verleend' indien zij economische activiteiten anders dan in loondienst gaan verrichten.<sup>37</sup> Onderdanen van deze landen kunnen zich dus als zelfstandig ondernemer in de EU/EER vestigen onder dezelfde voorwaarden die gelden voor EU/EER burgers.<sup>38</sup> De aanvraag wordt afgewezen. De procedure die hierop volgt leidt uiteindelijk tot prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de EG.<sup>39</sup>

*Prostitutie is arbeid, behalve  
kennelijk als het om buitenlandse  
vrouwen gaat.*

Voor het Hof voert Nederland als redenen voor de weigering van een verblijfsvergunning – opnieuw – aan<sup>40</sup> dat prostitutie geen economische activiteit is, althans niet in de zin van de Associatieovereenkomsten: prostitutie kan niet beschouwd worden als 'reguliere arbeid noch als vrij beroep in het gangbaar juridisch taalgebruik'.<sup>41</sup> Bovendien moet, stelt Nederland, het begrip 'economische activiteiten' in de Associatieovereenkomsten anders gelezen worden dan het begrip 'economische werkzaamheden' in het EG-verdrag, gezien de economische en sociale verschillen tussen de lidstaten van de EU en de toetredingslanden. En zelfs indien prostitutie wel dergelijke arbeid is, is het in ieder geval geen zelfstandige arbeid in de zin van de Associatieverdragen, of, in de terminologie van de betreffende verdragen, 'arbeid anders dan in loondienst'. Dit lijkt een boude bewering, gegeven het feit dat niet te ontkennen valt dat prostitutie wel degelijk (zelfstandige) arbeid kan zijn in zowel de zin van de Nederlandse wet als het EG-recht. Hoe lost de staatssecretaris dit op? Dat gaat zo: in de context van de economische verschillen tussen de EU en de associatielanden moeten de Associatieovereenkomsten zo gelezen worden dat ze zich alleen op 'echte' zelfstandigen richten.<sup>42</sup> Prostituees zijn misschien wel zelfstandigen, maar geen 'echte' zelfstandigen, want 'echte' zelfstandigen zijn geschoold, hebben een ondernemingsplan en een financiële prognose, brengen kapitaal in, doen langdurige investeringen en zijn gericht op de continuïteit van

de onderneming. Prostituees doen dat allemaal niet, dus zijn het geen 'echte' zelfstandigen, en dus vallen ze niet onder de Associatieovereenkomsten. En passant wordt nog het gebruik van schijnconstructies genoemd, waarbij gesuggereerd wordt dat daarvan bij ongeschoolde arbeid eigenlijk altijd sprake is. Ten slotte wordt voor de zekerheid ook het argument van vrouwenhandel van stal gehaald. Buitenlandse vrouwen kunnen geen zelfstandige zijn wánt er is altijd wel sprake van afhankelijkheid (ze zijn geronseld, moeten geld afstaan etc.), kortom, buitenlandse vrouwen zijn slachtoffer van vrouwenhandel en slachtoffers van vrouwenhandel zijn niet zelfstandig, maar afhankelijk.<sup>43</sup>

De uitspraak van het Hof van Justitie laat nog op zich wachten, maar al wel is het advies van de AG bij het Hof bekend. Dat laat zien dat het allesbehalve ondenkbaar is dat de Nederlandse overheid opnieuw door de rechter in het ongelijk wordt gesteld. In zijn Conclusie van 8 mei jl. maakt de AG korte metten met de Nederlandse argumenten.<sup>44</sup> Prostitutie is wel degelijk een economische activiteit in de zin van de Associatieverdragen. Dat Nederland schijnconstructies wil bestrijden is haar goed recht, maar daarbij mogen in ieder geval niet zulke beperkingen opgelegd worden dat een zelfstandig ondernemer die niet over professionele scholing beschikt of niet voldoet aan de andere voorwaarden, daardoor gelijk gesteld wordt met een werknemer in loondienst. Bovendien gaat het de AG te ver om uit het feit dat een buitenlands onderdaan geen beroepsopleiding of ondernemingsplan heeft, automatisch af te leiden dat hij de vestigingsprocedure misbruikt. Daarbij merkt hij nog fijntjes op dat het hem voorkomt dat 'de discussie op dit punt beïnvloed wordt door de bijzondere aspecten van de activiteit die hier in het geding is, zodat deze door overwegingen van openbare orde of openbare zedelijkheid wordt vertekend'. En, hoewel de lidstaten zich in hun beleid wel door dit soort overwegingen mogen laten leiden, mag dat 'geen voorwendsel zijn om het bij deze overeenkomst ingestelde recht zonder specifieke redenen restrictief op te vatten'. Ook lijkt het hem nogal hachelijk ervan uit te gaan dat alle economische activiteiten anders dan in loondienst een bepaalde scholing of investeringen vereisen. Een dergelijke uitleg zou niet alleen prostitutie maar ook andere beroepsactiviteiten in hun uitoefening belemmeren.

Met betrekking tot de vraag of prostitutie een economische activiteit is, lijkt het hem 'juridisch duidelijk' dat seksuele diensten die door een prostituee worden verleend, als het verrichten van diensten moeten worden gekwalificeerd. En ook als men daar anders over denkt, moet het in ieder geval als economische activiteit worden aangemerkt 'vanwege het winstoogmerk dat uit het bedingen van een financiële tegenprestatie blijkt'. Weliswaar zijn de omstandigheden waaronder

economische en sociale verschillen tussen de gemeenschap en Polen resp. Tsjechië'.

43. Schriftelijke opmerkingen van de Nederlandse regering ingediend ingevolge art. 20, tweede alinea, van het protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap in zaak C-268/99, J. e.a. (...) tegen de Staatssecretaris van Justitie, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 22 oktober 1999.

44. Conclusie van advocaat-generaal P. Léger van 8 mei 2001, Zaak C-268/99 (Jany). Zie RN 2001/6, 1404 in dit nummer.

37. Art. 44, lid 3 Europa-Overeenkomst Polen; art. 45, lid 3, Europa-Overeenkomst Tsjechië.

38. Vc 1994 B12/4.2.3.

39. Rb. Den Haag zp Amsterdam 15 juli 1999, RN 2000/3, 1184, JV 1999, 266.

40. Naast het argument dat de Associatieverdragen geen rechtstreekse werking zouden hebben.

41. Rb. Den Haag zp Amsterdam 1 juli 1997, RN 1997/6, 816

42. 'Deze uitleg doet recht aan de problemen die voortvloeiën uit de

een prostituee werkt moeilijk te controleren, maar die onwetendheid mag geen reden zijn om per definitie een verhouding van afhankelijkheid aan te nemen. Bij een dergelijke uitleg zou een economische activiteit in haar geheel buiten de regeling vallen zonder dat daarvoor gronden in het verdrag te vinden zijn, 'terwijl diezelfde activiteit op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst door onderdanen van de Gemeenschap vrijelijk wordt uitgeoefend'.

Na de geldende criteria voor het al dan niet bestaan van een loondienstverhouding te hebben vastgesteld, concludeert hij dat er hoe dan ook van moet worden uitgegaan 'dat prostitutie als een zelfstandige economische activiteit in de zin van (...) de associatieovereenkomst kan worden aangemerkt, zodra vaststaat dat de prostituee haar werk verricht tegen een beloning die haar integraal en rechtstreeks wordt betaald, zonder dat de keuze voor dat werk of de wijze waarop het wordt uitgeoefend, door een derde kan worden gedictieerd'. Het is aan de nationale rechter om per geval na te gaan of aan die vereisten is voldaan. Ten overvloede merkt de AG nog op dat een lidstaat de bevoegdheid heeft om openbare orde overwegingen in te roepen, maar dat die bevoegdheid strikt wordt begrensd door de vereisten van consistentie en non-discriminatie. De uitzondering van openbare orde is alleen in te roepen wanneer sprake is van een werkelijke, voldoende ernstige, bedreiging die een wezenlijk belang van de maatschappij raakt. Daarvan is in ieder geval geen sprake wanneer de lidstaat van ontvangst 'ten aanzien van hetzelfde gedrag van eigen onderdanen of onderdanen van andere lidstaten geen repressieve of andere reële en doelmatige maatregelen neemt om deze te bestrijden'. Exit Nederland.

#### *Een politieke reactie*

Ondertussen is het ontluisterend te zien tot welk een bochten-gewring dit nu weer aanleiding geeft. Nog voor het advies van de AG van het Hof van Justitie officieel was gepubliceerd, diende Kamerlid Biesheuvel (CDA) kamervragen in. De minister werd het volgende gevraagd:

- Bent u bereid actief beleid te gaan voeren om te voorkomen dat Nederland verblijfsvergunningen moet gaan verstrekken aan personen die als prostituee willen gaan werken, indien het hof onverhoopt een uitspraak doet die overeenkomt met de conclusie van de AG?
- Bent u bereid desnoods de Nederlandse prostitutiewetgeving aan te passen zodat wordt voorkomen dat zelfstandige prostituees zich hier kunnen gaan vestigen?
- Hoe gaat u voorkomen dat onder het mom van het uitoefenen van een zelfstandige onderneming prostituees in bordelen gaan werken?<sup>45</sup>

Dus, nog voor het hof heeft gesproken, worden al vragen gesteld over hoe Nederland kan voorkomen dat ze zich aan de uitspraak moet houden, gesteld dat het hof de AG volgt. Voor de goede orde: het gaat hier om een overeenkomst waaraan Nederland zich gebonden heeft en die door een onverdacht orgaan als het Luxemburgse Hof van Justitie van de EG (en overigens ook de Eu-

ropese Commissie) wordt uitgelegd in de zin dat prostituees onder de regeling voor zelfstandigen vallen – uiteraard als ze werkelijk als zelfstandigen willen werken.

Op zijn minst kan het vanuit democratisch oogpunt een merkwaardige *move* genoemd worden dat in feite een democratisch gekozen persoon ten aanzien van een rechtstatelijk tot stand gekomen akkoord gaat verzinnen hoe hier onderuit gekomen kan worden. Het CDA, alweer bij monde van Biesheuvel, heeft dit eerder gedaan, toen het gemeenten ondersteunde in hun verzet tegen de opheffing van het bordeelverbod nadat het gehele parlement tot die opheffing had besloten.

#### **Passende Arbeid, of hoe er Positief en Creatief kan worden Gedacht**

Bij het denken over prostitutie als arbeid doet zich een heel nieuw scala aan vragen voor over de betekenis en toepassing van bestaande wet- en regelgeving op sekswerk. Sommige van die vragen zijn gemakkelijk op te lossen, andere moeilijker. Bij het zoeken naar oplossingen kan natuurlijk worden teruggevallen op de 'oude manieren' – de *Repressieve Creativiteit* –, maar ook voorstelbaar is een meer positief creatieve wijze van benaderen, die recht doet aan oprechte bezwaren, maar tegelijkertijd het uitgangspunt overeind houdt dat prostitutie arbeid is. Zo'n benadering vergt dat prostitutie minder als – per definitie – 'anders' wordt beschouwd, dat meer wordt gezocht naar wat prostitutie gemeen heeft met andere soorten arbeid en wat geleerd kan worden van de oplossingen die daar zijn gevonden. Als voorbeeld, een vraag die vroeg of laat opduikt als het om prostitutie als 'gewone' arbeid gaat: is prostitutie passende arbeid waartoe een werkzoekende (m/v) kan worden verplicht op straffe van verlies van uitkering? Afhankelijk van de kring waarin zij wordt gesteld, gebeurt dat besmuikt lachend dan wel (bedekt) verontwaardigd, ter afwijzing van de legalisering van de sekssector. In deze vraag lijkt alle morele verontwaardiging – of morele angst – samengebond te zijn: stel je voor dat prostitutie passende arbeid is en je als werkloze tot prostitutie kan worden gedwongen! Dit onderwerp is een mooi voorbeeld aan de hand waarvan kan worden getoond welke vragen gesteld zouden moeten worden, in plaats van een door morele sluiers vertroebelde, licht verontwaardigde vraag waarop het antwoord al klaar ligt.

Ruim drie jaar geleden kwam een ijverige sociale dienst-ambtenaar al op het lumineuze idee een vrouw een uitkering te weigeren omdat zij vrijwillig met haar sekswerk was gestopt.<sup>46</sup> Zij vond dat het werk 'toch eigenlijk niets voor haar' was. De reden van de ambtenaar om vervolgens de uitkering te stoppen: 'Ik vind dit geen steekhoudend argument om arbeid, waarmee volledig in het levensonderhoud kan worden voorzien, op te geven'. Deze beslissing van de sociale dienst is natuurlijk fout, daar zullen weinigen het over oneens zijn. De verontwaardiging is terecht. Het is alleen de vraag waarom?

Omdat prostitutie geen werk is? Nee. Wat is het anders? Liefdewerk oud papier? Als het één ding niet is

45. TK 2000-2001, Kamervragen, vraagnr. 2000110540, ingezonden 14 mei 2001.

46. Beslissing GSD Alkmaar, maart 1998 (ongepubliceerd).

dan wel liefdewerk: dat is een *contradictio in terminis*. Prostitutie is een activiteit waarmee mensen in hun levensonderhoud voorzien. Betaalde arbeid. Sekswerk. Zelfs binnen de ILO, de internationale aan de Verenigde Naties gelieerde organisatie die zich met alle mensenrechtelijke aspecten van arbeid bezighoudt, is min of meer expliciet vastgesteld dat prostitutie arbeid is (Lin Lean Lim 1998).

Evenmin is de beslissing van de sociale dienst onzinnig omdat prostitutie illegale arbeid is. Want illegaal is de arbeid niet, sterker nog: is het al sinds jaar en dag niet. Prostitutie als zodanig is niet strafbaar, nu niet, noch vóór de opheffing van het bordeelverbod. Het staat elk mens in Nederland al sinds mensenheugenis vrij met prostitutie het brood te verdienen.

Legaal werk dus: sekswerk. Maar dan is er toch niets mis met die sociale dienst beslissing? Want als prostitutie arbeid is, en bovendien arbeid waarvan we al sinds jaar en dag zeggen dat het legaal mag worden uitgeoefend, is het toch niet zo vreemd dat alle wet- en regelgeving die de afgelopen eeuw – zo ongeveer sinds de industriële revolutie – is ontwikkeld voor alle arbeid, nu ook van toepassing is op sekswerk, en dus ook de regelgeving inzake passende arbeid en uitkeringen? Natuurlijk is dat niet vreemd. Het is eigenlijk veel vreemder dat dit niet al veel meer gebeurt. Regelingen voor werktijden, bijscholing, ziekte, zwangerschaps-, ouderschaps- en zorgverlof, minimumloon, vakantie, ontslagbescherming, medezeggenschap, seksuele intimidatie op de werkplek, sociale zekerheid, pensioen, spaarloonregelingen – om een enkel voorbeeld te noemen – zijn voor een groot deel van de werkende burger zo gewoon dat deze er nauwelijks nog bij stilstaat. Zelfs een *freelancer* heeft allerlei rechten, zij het minder dan werknemers, hoewel de laatste jaren het verschil tussen werknemers en *freelancers* aan het vervagen is. Een aantal van de basisrechten van werkende burgers kan zelfs in termen van mensenrechten worden gegoten, bijvoorbeeld via de verschillende conventies en resoluties die in het kader van de ILO zijn gesloten inzake *forced labour*, arbeidsmigratie, beloning, vrije tijd, gezondheid en veiligheid op het werk. Het is, kortom, eigenlijk heel vreemd dat al deze onderwerpen niet ook al voor sekswerk geregeld zijn, dat er bijvoorbeeld nog geen standaard is voor arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de seksindustrie.

Juist daarin schuilt het antwoord op de vraag waarom de beslissing van de sociale dienst inzake sekswerk als passende arbeid zo vreemd is. Niet het toepassen als zodanig van reguliere wet- en regelgeving inzake arbeid is vreemd, als wel het ongenueanceerd toepassen ervan. Toepassen van regelingen alsof sekswerk hetzelfde is als werk in de verpleging, in een banketbakkerszaak of in de legendarische bonbonfabriek of bonzaiboompjeskwekerij.

Sekswerk heeft zijn eigen specifieke karakter. Het zou onzinnig zijn de arbeidsomstandigheden bij sekswerk te beoordelen naar de maatstaven van de verpleging, de thuiszorg of secretariael werk. Een bordeel is geen kantoorruimte, een bed geen bureaustoel. Zoals ook de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhoudingen moeten worden bekeken in het licht van het specifieke van de

arbeid. Wat van een werknemer in de seksindustrie kan worden verwacht binnen een dienstverband, is ongetwijfeld niet hetzelfde als bij willekeurig welke andere arbeid. Op een boekhoudkantoor kan een boekhouder worden opgedragen de boeken van een bepaalde klant te bekijken, ook al is het niet zijn favoriet. Bij sekswerk ligt dat toch wat anders, al is het maar omdat met een vergelijkbare opdracht de grondwettelijk beschermde onaantastbaarheid van het lichaam wordt geschonden.<sup>47</sup>

Vele andere onderwerpen zijn denkbaar ten aanzien waarvan een specifieke standaard nog steeds ontbreekt. Is het reëel te eisen dat een sekswerker in een club acht uur per dag werkt, zoals gebruikelijk bij arbeid? Wat is de standaard op het terrein van beloning, overwerk, vakantie, ouderschapsverlof, einde van dienstbetrekking?

---

*Niet het toepassen als zodanig van reguliere wet- en regelgeving inzake arbeid is vreemd, als wel het ongenueanceerd toepassen ervan.*

---

Kan sekswerk dan nooit passende arbeid zijn? Dat hangt ervan af. Voor mensen die zelf hebben aangegeven sekswerk te willen verrichten, kan sekswerk onder omstandigheden passende arbeid zijn, wat uiteraard weer niet betekent dat een sekswerker in een concreet bedrijf geen klant mag weigeren. Maar iemand die niet (meer) voor sekswerk als zijn of haar beroep kiest kan daartoe niet worden gedwongen. Dan worden de grondwettelijke waarborgen tegen aantasting van de lichamelijke integriteit overschreden. Juist daarin zit natuurlijk het foute van die beslissing van de sociale dienst. Iemand die aangeeft niet langer in de prostitutie te willen werken, mag daartoe nooit worden gedwongen op straffe van weigering van een uitkering. De betreffende beslissing werd dan ook ingetrokken.

Maar is dat nu zo bijzonder? Is er niet meer werk waartoe niemand gedwongen kan worden. Slachter in een slachthuis? Classificeerder op tankschepen? Arts in een abortuskliniek? Totdat het werk zo gewoon wordt gevonden dat niemand er meer van opkijkt. Tot het een gewone geëmancipeerde baan is geworden. Maar dan wordt de vraag naar de 'gepastheid' van de arbeid uiteraard ook niet meer gesteld.

## De Moraal

Welke les kan nu worden getrokken uit de reactie op de legalisering van prostitutie? Als iets de moraal van dit verhaal is lijkt dat wel te zijn dat het moeilijk is afstand te doen van oude zeden, ook al is de tijd rijp voor nieuwe. Duidelijk is dat de opheffing van het bordeelverbod niet het einde is van een proces, maar slechts het begin. Om de positie van prostituees werkelijk te verbeteren is meer nodig dan het schrappen van een artikel uit het Wetboek van Strafrecht. Die stap was weliswaar een noodzakelijke voorwaarde, maar geen

47. Vgl. de recente discussie of een ambtenaar van de burgerlijke stand gedwongen mag worden huwelijken tussen personen van het-

zelfde geslacht te sluiten, indien hij of zij daar gewetensbezwaren tegen heeft.

voldoende. Het was een noodzakelijke stap, om prostituees toegang tot dezelfde rechten te geven als andere burgers. Dat is ook precies waarin de nieuwe situatie verschilt van het oude regelen en gedogen.<sup>48</sup> Maar daarmee is prostitutie nog niet werk als alle andere arbeid.

—————

*Duidelijk is dat de opheffing van het  
bordeelverbod niet het einde is van een  
proces, maar slechts het begin.*

—————

Het zijn niet alleen de prostituees en exploitanten die nog moeten wennen aan de nieuwe situatie. Ook de overheid heeft het er moeilijk mee. Ten eerste zou zij haar eigen uitgangspunten eens serieus moeten nemen met als belangrijkste, alles overstijgende idee, dat prostitutie arbeid is, en ook als zodanig moet worden behandeld. Dat betekent dat alle wet- en regelgeving inzake arbeid ook op prostitutie van toepassing is. Dat betekent bijvoorbeeld dat de Wav gewoon toegepast moet worden op sekswerk. Als vervolgens wordt geconstateerd dat het erg moeilijk is om te controleren of vrouwen in alle vrijheid werken – en dat is een oprechte zorg –, dan moet bekeken worden of niet iets te bedenken is waarmee aan die zorg recht wordt gedaan, binnen het bestaande – op alle arbeid van toepassing zijnde – kader. Niet verbieden, maar kritisch en creatief scheppend nadenken. Bovendien had van te voren beter nagedacht kunnen worden over de implementatie in de seksindustrie van bestaande wet- en regelgeving op het gebied van arbeid en sociale zekerheid. Dat betekent – het kan niet vaak genoeg worden herhaald – dat weliswaar wordt uitgegaan van de bestaande wet- en regelgeving, maar vervolgens wordt bekeken hoe die moet worden toegepast op sekswerk, daarbij de specifieke kenmerken van het werk betreffend. Dat is overigens niet nieuw; het gebeurt uiteraard bij alle arbeid. Nu het om prostitutie gaat lijken echter de verschillende relevante instanties – zoals de arbeidsinspectie, de Arbo-dienst, het Lisv – zich pas een jaar na de opheffing van het bordeelverbod langzaam maar zeker bewust te worden van hun nieuwe taken.

De overheid heeft het echter niet alleen moeilijk met haar eigen uitgangspunt dat prostitutie nu arbeid is. Niet minder moeilijk heeft zij het met het maken van de overstap naar een meer positieve en emancipatoire benadering van prostitutie. Terwijl de *Repressieve Creativiteit* geen grenzen lijkt te kennen, lijkt die creativiteit plotseling zoek als het om emanciperende responsen gaat. Vooral nog lijkt de overheid zich niet los te kunnen maken van haar oude fixatie op controle, controle van prostituees wel te verstaan, niet van arbeidsomstandigheden. En als er dan toch nog iemand

aan de controle ontsnapt – en dat lukt ongetwijfeld, de seksbranche is sinds mensenheugenis in staat gebleken zich aan allerlei repressieve maatregelen aan te passen – gaat er nog een schepje repressie bovenop, zoals de invoering van een identificatieplicht voor prostituees en de uitbreiding van de vergunningenplicht naar thuiswerkende vrouwen.

Maar in plaats van meer van hetzelfde zou men zich natuurlijk ook kunnen afvragen waarom zoveel prostituees niet langer in het reguliere circuit willen werken, terwijl het toch juist de bedoeling was hen een betere maatschappelijke en juridische positie en meer bescherming tegen uitbuiting te bezorgen. Als degenen die er op vooruit hadden moeten gaan vooralsnog bedanken voor de eer, lijkt een voor de hand liggende conclusie dat er kennelijk onderweg iets is misgegaan. En als het doel is een ‘illegaal’ circuit te voorkomen, lijkt de meest voor de hand liggende reactie om het werken in het legale circuit aantrekkelijker te maken voor de betrokken partijen. Om dat te doen moet rekening worden gehouden met de belangen en behoeften van betrokken partijen. Het betrekken van prostituees in de ontwikkeling van het beleid voor ‘na de opheffing’ zou een goede manier zijn geweest om een beeld te krijgen van de te verwachten vragen en problemen, en om draagvlak te creëren voor de veranderingen. Voor andere sectoren is dat normaal, voor prostitutie nog steeds niet. In dit kader had ook een goede informatiecampagne niet misstaan, gericht op prostituees en exploitanten, over hun nieuwe rechten en plichten. Evenmin misstaan had ondersteuning van de organisaties die hierin een brugfunctie vervullen, zoals de Rode Draad en de mr. de Graaf Stichting, in combinatie met een pakket maatregelen om de sociale uitsluiting en stigmatisering van prostituees aan te pakken. In plaats van extra ondersteuning te krijgen dreigen deze organisaties echter, juist nu zij van groot belang zijn, te worden wegbezuinigd.

Ondertussen is het bemoedigend te zien dat in deze discussie de rechterlijke macht de positief creatieve rol vervult die de overheid laat liggen. Op een enkele *slip of the pen* na<sup>49</sup>, kan worden geconstateerd dat rechters goed zijn in het doorprikken van de hypocriete en defensieve houding van de overheid. Hoezo geen arbeid in het ene geval als het dat in het andere geval wel is? Hoezo geen economische activiteit? Hoezo geen zelfstandige arbeid als je geen opleiding hebt? Om de onwaarde van overheidsargumenten te laten zien, vergelijken ze veelvuldig met andere beroepen. Dat is niet omdat rechters zo buitengewoon progressief zijn, als wel omdat ze, zoals het goede juristen betaamt, de wet- en regelgeving op een consequente, consistente manier uitleggen, en die uitleg boven hun particuliere moraal stellen.

48. Hoewel op dit moment wellicht gezegd kan worden dat Nederland ‘regulationistisch’ is dan ooit, is het fundamentele verschil met het oude abolitionisme en reglementarisme dat regulering nu gepaard gaat met rechten voor sekswerkers, ook al zal het nog even duren voordat die gerealiseerd zijn.

49. Soms gaat ook die rechter natuurlijk wel de mist in, zoals bijvoorbeeld in de zaak van een prostituee uit een geassocieerd land die geen werkruimte kon huren omdat Amsterdam raamexploitanten intimideert met het verlies van hun vergunning als ze werkruimte aan

geassocieerde vrouwen verhuren. De rechter concludeert hierop dat er geen sprake is van een zelfstandige, betrokkene was immers afhankelijk van het huren van een werkruimte om haar beroep uit te oefenen (met als gevolg dat de uitspraak van het HvJEG niet hoeft te worden afgewacht) Een interessante uitspraak als je de consequenties daarvan bedenkt voor, bijvoorbeeld, zelfstandig gevestigde advocaten of artsen. Zie Rb. 's-Gravenhage zp Amsterdam 30 oktober 2000, *RN* 2001/6, 1403, m.nt. Elspeth Guild, in dit nummer.

## Literatuur

Sietske Altink, *Opheffing bordeelverbod. Een onderneming voor prostituees*, Amsterdam: De Rode Draad 1 oktober 2000.

Wendy Chapkis, *Live Sex Acts. Women performing erotic labour*, London: Cassell 1997.

Jo Doezema, 'Forced to choose', in: *Global sexworkers, Rights, Resistance and Redefinition*, Kamala Kempadoo & Jo Doezema (ed.), Routledge: London/ New York 1998.

Roelof Haveman en Marjan Wijers, 'Exploitatie van prostitutie en vrouwenhandel. Over rijpe vrouwen en onschuldige meisjes', *NJB* 21 mei 1992, nr. 21.

Roelof Haveman, Marjan Wijers, Hans Scholtes, Ronald Timmermans, 'Bemiddeling buitenlandse prostituees. Uitzendformule toegepast bij de toelating', *Nemesis* 1996, nr. 5.

Lin Lean Lim (ed.), *The sex sector. The economic and social bases*

*of prostitution in Southeast Asia*, Geneva: ILO 1998.

Gail Pheterson (ed.), *A Vindication of the Rights of Whores*, Seattle: The Seal Press 1989.

Gail Pheterson, *The Prostitution Prism*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1996.

Petra de Vries, 'De ketenen van de blanke slavin', in: *Eeuwige kwesties. 100 jaar vrouwen en recht in Nederland*, Rikki Holtmaat (eindred.), Jubileumuitgave Nemesis, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.

Petra de Vries, *Kuisheid voor mannen, vrijheid voor vrouwen. De reglementering en bestrijding van prostitutie in Nederland, 1850-1911*, Hilversum: Verloren 1997.

Marjan Wijers, 'l'Histoire se répète. Van de overheid moeten prostituees het (nog steeds) niet hebben', *Recht Uit Het Hart, Nemesis* 2001, nr. 2.