

Vergaderjaar 2021–2022

34 091

Voorstel van wet van de leden Segers, Kuiken, Van Nispen en Kuik tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (Wet strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel)

P

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2022

Naar aanleiding van het burgerinitiatief «Ik ben onbetaalbaar» werd op 3 september 2020 in de Tweede Kamer een debat gevoerd. Het burgerinitiatief leidde tot een toezegging van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid te onderzoeken welke prostitutiebeleidsvarianten bestaan en wat de (neven)effecten van verschillende prostitutiebeleidsvarianten zijn op de seksbranche, waarbij een vergelijking wordt gemaakt met internationale ontwikkelingen op dit gebied.

Vervolgens is tijdens de plenaire vergadering van 22 maart 2021 van de Eerste Kamer een wetsvoorstel behandeld. Dit voorstel had als onderwerp het wijzigen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn. Tijdens deze vergadering werd de regering verzocht het vergelijkende onderzoek naar verschillende prostitutiebeleidsvarianten ook aan de Eerste Kamer te sturen, met een appreciatie van de onderzoeksresultaten, zodat ook in de Eerste Kamer met de regering van gedachten gewisseld kan worden over prostitutie in brede zin.

De onderzoeksrapportage «De aard en effecten van prostitutiebeleid» en de bijbehorende beleidsreactie zijn op 2 februari 2022 door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer aangeboden.

Bij dezen worden het onderzoek en de beleidsreactie tevens aan de Eerste Kamer aangeboden. Hiermee wordt aan het verzoek van de Eerste Kamer d.d. 22 maart 2021 voldaan.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

Den Haag, 1 februari 2022

Naar aanleiding van het burgerinitiatief «Ik ben onbetaalbaar» werd op 3 september 2020 in de Tweede Kamer een debat gevoerd. Het burgerinitiatief leidde tot een toezegging van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid te onderzoeken welke prostitutiebeleidsvarianten bestaan en wat de (neven)effecten van verschillende prostitutiebeleidsvarianten zijn op de seksbranche, waarbij een vergelijking wordt gemaakt met internationale ontwikkelingen op dit gebied.

De gehanteerde onderzoeksmethoden betreffen het afnemen van interviews bij landelijke organisaties en wetenschappers. Ook is literatuur- en bronnenonderzoek uitgevoerd, waaronder verdiepend onderzoek naar prostitutiebeleid in verschillende landen. Betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche zijn geïnterviewd en hebben deelgenomen aan groeps gesprekken. Deze betrokkenen zijn onder meer (voormalig) sekswerkers, slachtoffers van mensenhandel, GGD-professionals, maatschappelijk werkers, medewerkers van het OM en experts mensenhandel van de politie. De bevindingen van het onderzoek zijn vervolgens tijdens een expertmeeting besproken.

In deze brief zullen de beantwoording van de onderzoeksvragen en de conclusies van het onderzoek beknopt weergegeven worden, waarna een beleidsreactie volgt.

De vragen die in het rapport beantwoord worden, zijn:

- 1: Welke prostitutiebeleidsvarianten zijn er te onderscheiden?
- 2: Wat zijn de onderzochte effecten van de prostitutiebeleidsvarianten?
- 3: Wat ervaren en verwachten mensen in het veld van de beleidsmaatregelen?

Te onderscheiden prostitutiebeleidsvarianten

Het onderzoek hanteert de beleidstypologie die onderscheid maakt tussen de prostitutiebeleidsvarianten criminalisering, regulering en decriminalisering. Belangrijk om te realiseren is dat de invulling die landen en regio's geven aan beleidsvarianten tussen landen onderling én tussen regio's binnen één land sterk kan verschillen. De drie prostitutiebeleidsvarianten kenmerken zich door eigen politieke waarden die aan de variant ten grondslag liggen, doelen die met het beleid worden nagestreefd, beleidsmaatregelen en acties die binnen het beleidskader worden uitgevoerd en het mechanisme waarmee een relatie tussen doelen maatregelen en acties wordt beoogd.

Binnen de beleidsvariant *criminalisering* kan onderscheid gemaakt worden tussen totale criminalisering en gedeeltelijke (de)criminalisering. Bij totale criminalisering zijn de sekswerker, de klant en derden die sekswerk faciliteren strafbaar. Dit beleid is terug te vinden in een groot aantal Afrikaanse en Aziatische landen en Amerikaanse staten. Gedeeltelijke (de)criminalisering stelt minstens één actor binnen de seksbranche strafbaar. Dit is het geval in onder meer België, Frankrijk, Zuid-Afrika en Zweden. Het «Zweedse model», dat de sekswerker zelf niet criminaliseert, maar de klant en derden die sekswerk faciliteren wél, wordt in de resolutie *Seksuele uitbuiting en sekswerk en de gevolgen daarvan voor gendergelijkheid* uit 2014 van het Europees Parlement als voorbeeld genoemd voor

EU-lidstaten. Landen als Noorwegen, IJsland, (Noord-) Ierland, Frankrijk en ook Canada volgen het voorbeeld van het Zweedse model.

Het onderzoek haalt vijf doelen van criminalisering uit onderzoeksliteratuur en Europese beleidsdocumentatie, namelijk 1) het reduceren of uitbannen van de seksbranche 2) het tegengaan van mensenhandel 3) het beschermen van slachtoffers in de seksbranche 4) het beschermen van de openbare orde en 5) het veranderen van gendernormen.

Het aanbieden van ondersteunende maatregelen als sekswerkers de branche willen verlaten of het nauw verbinden van de aanpak van sekswerk met het tegengaan van mensenhandel zijn voorbeelden van flankerende maatregelen die zelf niet direct criminaliseren, maar de beleidsdoelen van criminalisering wel versterken.

Kenmerkend aan de prostitutiebeleidsvariant *regulering* is de meer pragmatische benadering waarbij met speciaal beleid sekswerk in de gewenste banen wordt geleid. De overtuiging is dat ongeacht de wenselijkheid ervan, de seksbranche voortdurend blijft bestaan. In Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland is voor deze beleidsvariant gekozen. In deze landen is sekswerk legaal. Beleidsmaatregelen en acties die worden ingezet in landen die voor regulering kiezen, zijn bijvoorbeeld het versterken van de rechtspositie van sekswerkers en de registratie van en vergunningplicht voor sekswerkers. In Duitsland moeten sekswerkers om een vergunning te krijgen zich inschrijven bij een adviescentrum voor informatie en hulp. Tijdens een informatief gesprek worden zij geïnformeerd over hun rechten en plichten en krijgen zij een vertrouwelijk gezondheidsconsult dat periodiek herhaald wordt om de vergunning te verlengen. Als een sekswerker minderjarig is of wordt gedwongen tot sekswerk, komt diegene niet in aanmerking voor een vergunning. Ook zijn seksbedrijven verplicht een vergunning te hebben in landen waarin sprake is van regulering.

Decriminalisering is een beleidsvariant die sekswerkers en werknemers binnen andere sectoren op (vrijwel) gelijke wijze behandelt. Er zijn geen of weinig speciale wetten voor de seksbranche en sekswerk wordt zo veel mogelijk gereguleerd door bestaande arbeidswetgeving. Alleen in Nieuw-Zeeland en twee deelstaten van Australië komt deze prostitutiebeleidsvariant voor. In Nieuw-Zeeland werden sekswerkers actief betrokken bij totstandkoming, uitvoering en evaluatie van het beleid. De verwachting is dat wanneer sekswerkers zelf meebeslissen over het beleid dat hen aangaat ook betere beleidskeuzes gemaakt worden.

Belangrijke politieke waarden die ten grondslag liggen aan decriminaliserend prostitutiebeleid zijn autonomie en gelijkheid. Een volwassene moet vrij zijn de keuze voor sekswerk te kunnen maken en de rechten kunnen genieten die ook voor andere mensen gelden. Beleidsmaatregelen en acties die men bij deze beleidsvariant ziet, zijn onder meer het regelen van sekswerk in (generiek) arbeids-, fiscaal-, en bestuursrecht en het mogelijk maken dat sekswerk voor een deel vergunningsvrij wordt uitgeoefend. Grotere commerciële bedrijven kunnen bijvoorbeeld wel tot aanvragen van een vergunning verplicht worden.

Effecten van de prostitutiebeleidsvarianten

Het onderzoek geeft weer wat de (veronderstelde) effecten zijn van de prostitutiebeleidsvarianten. Deze effecten zullen per beleidsvariant in deze brief weergegeven worden. Hierbij zijn de effecten zo veel mogelijk geclusterd in de aard en omvang van de seksbranche en de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Het is echter nauwelijks

mogelijk om op basis van eerder onderzoek definitieve uitspraken te doen over de effecten van prostitutiebeleid. Dat komt allereerst doordat effecten in sterke mate mede afhankelijk zijn van individuele maatregelen, de implementatiewijze van maatregelen en de mate waarin die worden gehandhaafd en niet slechts van de keuze voor een bepaalde beleidsvariant. De keuze en uitvoering van maatregelen is dus bepalender dan de keuze voor een beleidsvariant. Ten tweede is naar sommige beleidsvarianten nog weinig empirisch onderzoek verricht. Een derde reden is dat de onderzoeken die beschikbaar zijn een grillig en ingewikkeld fenomeen onderzoeken waarbij het opleveren van harde, eenduidige feiten niet altijd mogelijk is. Tegelijkertijd geeft het onderzoek wel een beeld van de effecten die maatregelen en acties binnen beleidsvarianten hebben.

Over de omvang van mensenhandel kunnen op basis van de beschikbare data nauwelijks betrouwbare uitspraken worden gedaan. Enkele grootschalige landen vergelijkende onderzoeken tonen slechts zwakke positieve correlaties aan tussen legalisering van sekswerk en mensenhandel, waarbij de onderzoekers zelf waarschuwen dat het trekken van concrete conclusies niet mogelijk is.

Effecten van criminalisering

Een aantal studies, voornamelijk over de situatie in Zweden, suggereert zeer voorzichtig dat (gedeeltelijke) criminalisering de seksbranche verkleint. Onderzoeken naar het effect van strengere wetgeving en klantcriminalisering in Noord-Ierland en Engeland trekken echter de conclusie dat er een verwaarloosbaar verschil bestaat in de vraag naar betaalde seks of zelfs een stijging in het aanbod. Ook zijn er aanwijzingen dat een verkleining van de branche eigenlijk verplaatsing van de branche naar minder zichtbare plekken betekent, zoals internet en de thuisomgeving. Onderzoeken tonen een aantal negatieve effecten van (gedeeltelijke) criminalisering aan op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Zij ervaren slechtere leefomstandigheden en lopen door interactie met veeleisende klanten meer risico's. Daarnaast bestaat er een verband tussen (gedeeltelijke) criminalisering en gezondheidsrisico's en beperkte toegang tot gezondheidszorg, hulpverlening en justitiële instanties. Criminalisering volgens het Zweedse model lijkt verder gepaard te gaan met de stigmatisering van sekswerkers.

Effecten van regulering

De effecten van regulering in Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland zijn onderzocht. Over de omvang van de seksbranche waren geen studies beschikbaar. Tevens zijn er geen studies gevonden die zich specifiek richten op het effect van regulering op seksuele uitbuiting. Eén onderzoek suggereert dat een lang registratieproces voor sekswerkers mogelijk het risico vergroot dat sekswerkers die meteen geld nodig hebben in het illegale circuit verdwijnen of met dubieuze derden in contact komen.

Wederom kan alleen met veel voorzichtigheid iets gezegd worden over de gevolgen van regulering op enkele aspecten van de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Een vermindering van legale werkplekken naar aanleiding van een licentieplicht voor seksbedrijven kan ertoe leiden dat exploitanten meer zeggenschap hebben over sekswerkers of dat sekswerkers illegaal (vanuit huis) gaan werken. Ook zorgt het invoeren van een registratieplicht er niet voor dat sekswerkers daadwerkelijk ervoor kiezen zich te laten registreren. Dit uit angst voor verlies aan anonimiteit en risico op stigmatisering. Met de invoering van regulerende wetgeving in Duitsland is ingezet op verbetering van de informatievoor-

ziening richting sekswerkers over zaken als verzekeringen. Deze ontwikkeling is positief ontvangen door sekswerkers.

Effecten van decriminalisering

Er is weinig onderzoek gedaan naar de aard en omvang op de seksbranche van de in 2003 ingevoerde *Prostitution Reform Act* (PRA) in Nieuw-Zeeland. Wel is de PRA in 2008 geëvalueerd. Het enige waarneembare effect dat hieruit blijkt, is dat na invoering sekswerkers vaker zelfstandig of in kleine coöperaties met andere sekswerkers zijn gaan werken.

De meeste studies gaan over het effect van decriminalisering op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Sekswerkers ervaren betere arbeidsomstandigheden, meer autonomie, verbetering in toegang tot instanties en meer vertrouwen in justitiële instanties. In interacties met klanten wordt meer controle ervaren en men ervaart meer middelen en mogelijkheden misstanden te melden.

Ervaringen en verwachtingen binnen het veld

Meningen van betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche over welke beleidsvariant tot de meest positieve gevolgen leidt, zijn verdeeld. Dit komt omdat de meningen over het doel van prostitutiebeleid ook verdeeld zijn.

Een minderheid van de betrokkenen is positief over de beleidsvariant criminalisering.

Wat betreft regulering hebben betrokkenen vooral negatieve verwachtingen van een vergunningplicht voor individuele sekswerkers. De meeste betrokkenen verwachten dat een vergunningseis een hoge drempel tot de vergunde branche oplevert waardoor sekswerkers geen vergunning zullen gaan aanvragen. Sekswerkers merken op dat de voordelen van een vergunning niet evident zijn en zij verwachten niet dat de huidige problemen die zij ervaren, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een lening, door een vergunning worden opgelost. Geïnterviewden van het OM en de korpsexperts benadrukken het belang van registratie om zicht te krijgen en te behouden op de seksbranche.

Betrokkenen tonen meer begrip voor een vergunningplicht voor seksbedrijven. Volgens exploitanten heeft dit tot verbetering van de arbeidsomstandigheden voor sekswerkers geleid. Betrokkenen voorzien bovendien positieve gevolgen van decriminalisering voor de seksbranche, zoals een verbetering van de arbeidsrechtelijke positie, destigmatisering, betere zichtbaarheid en betere mogelijkheden voor hulp en steun. De meeste betrokkenen zijn voorstanders van uitstapprogramma's indien dit op vrijwillige basis wordt aangeboden.

Conclusies

-
- 1 De drie prostitutiebeleidsvarianten criminalisering, regulering en decriminalisering hebben verschillende politieke waarden, doelen en beleidsmaatregelen en acties.

 - 2 Over veel mogelijke effecten van prostitutiebeleid kunnen op basis van eerder onderzoek geen gefundeerde conclusies worden getrokken.

 - 3 Bestaand onderzoek biedt vooral informatie over de gevolgen van beleid op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers.

 - 4 (Gedeeltelijke) criminalisering verslechtert de positie en werkomstandigheden van sekswerkers.
-

| | |
|---|--|
| 5 | Regulering is de minst onderzochte beleidsvariant. Daarom is het lastig om uitspraken te doen over de effecten van regulering. |
| 6 | Decriminalisering in Nieuw-Zeeland vergroot de ervaren autonomie van sekswerkers. |
| 7 | De ervaringen en verwachtingen van betrokkenen in het veld ten opzichte van beleidsmaatregelen lopen uiteen. |

Beleidsreactie

De uitkomsten van het rapport verschaffen meer informatie over prostitutiebeleidsvarianten en de effecten hiervan op de seksbranche. Het integraal prostitutiebeleid kent drie prioriteiten: regulering van de seksbranche, versterking van de maatschappelijke positie van sekswerkers en ondersteuning van sekswerkers die de prostitutie willen verlaten. Dit integrale beleid kent daarmee elementen van elk van de drie beschreven modellen. Mijn beleid richt zich op het bevorderen van de gezondheid en veiligheid van sekswerkers en het tegen gaan van stigmatisering van sekswerkers. Daarnaast sluit de regering de ogen niet voor vormen van uitbuiting en mensenhandel. De vergunningplicht voor zowel exploitanten van seksbedrijven als alle prostituees zoals tot uitdrukking komt in het wetsvoorstel regulering sekswerk (Wrs) helpt daarbij. De vergunningplicht is er zowel voor de bescherming van de prostituees – ze kunnen goed worden gewezen op hun rechten en plichten en anonieme en kosteloze voorlichting en zorg bij een zorgpost (zoals de GGD) – als wel de vergemakkelijking van het toezicht en de handhaving en de controle op misstanden. In het regeerakkoord is opgenomen dat de boete voor de prostituee die zonder vergunning werkt vervalt. Reden daarvoor is dat de prostituee geen belemmering moet voelen om bij misstanden melding of aangifte te doen ook als er geen vergunning is aangevraagd. Uitstapprogramma's hebben de onderzoekers gevonden als aanpalend bij het criminaliseringsmodel. Gelet op het feit dat sekswerkers belemmeringen ondervinden indien zij de branche willen verlaten onder meer in verband met stigmatisering past het naar mijn idee heel goed in de realisatie van een veilige branche waarin iedere sekswerker vrijwillig en gerespecteerd het werk kan doen.

Ik luister goed naar alle betrokkenen bij deze branche en ik ben mij ervan bewust dat aan bijvoorbeeld een vergunningstelsel niet alleen positieve maar ook negatieve elementen kunnen kleven. Dit onderzoek laat dat ook zien. De mogelijke risico's zijn goed in kaart gebracht. Met de verschillende belanghebbenden is goed contact en ga ik verder in gesprek hoe de mogelijk negatieve kanten van beleid zo goed mogelijk kunnen worden tegengegaan.

In het voorjaar informeer ik uw Kamer hiervan en breng ik uw Kamer op de hoogte van het plan van aanpak ter verbetering van de sociale en juridische positie van sekswerkers.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg