

Amsterdam, 23 januari 2015

Geachte Heer/Mevrouw,

Op 27 november 2014 hebben de CU en de SGP een motie ingediend om onderzoek dat beoogt om “een wetenschappelijke vergelijking van de verschillen in prostitutiebeleid van landen in Noordwest-Europa en het effect op de omvang van mensenhandel in de betreffende landen” te laten verrichten (motie nummer 34000-VI-53, Motie van de leden Segers en Van der Staaij). Deze motie is aangenomen.

Ondergetekenden willen hun zorgen over deze motie en het voorgenomen onderzoek onder uw aandacht brengen. Deze zijn tweeerlei: de motie berust op onjuistheden en bevat een voorstel voor onderzoek dat op onoverkomelijke methodologische problemen stuit en daarom bij voorbaat gedoemd is te mislukken. Wij lichten ons standpunt hieronder toe.

Reeds verricht onderzoek

De motie is onjuist omdat er wel degelijk onderzoek is gedaan naar de samenhang tussen het beleidsregime ten aanzien van prostitutie, met name legalisering, en gedwongen prostitutie en mensenhandel. Wij wijzen bijvoorbeeld op het onderzoek van Cho e.a. (2013), en dat van Jakobson & Kotsadam (2013). Deze studies zouden wijzen op een positieve samenhang tussen legalisering en gedwongen prostitutie/mensenhandel. Genoemde studies zijn op methodologische gronden echter sterk bekritiseerd door de gemeenschap van terzake deskundige wetenschappers. Wij stellen deze kritiek hieronder aan de orde als we de methodologische problemen van het in de motie voorgestelde onderzoek bespreken.

Daarnaast is onderzoek verricht naar de betrouwbaarheid van gegevens over mensenhandel en gedwongen prostitutie. Uit werk van o.a. Weitzer (2007, 2014a, 2014b), Vance (2011) en O’Connell Davidson (2006) blijkt dat de gegevens die figureren in officiële rapportages van bijvoorbeeld de FBI, het US Congress en de Britse overheid zeer onbetrouwbaar zijn. Van jaar op jaar verschillen de cijfers soms met een factor 10, de definitie van kernbegrippen is onduidelijk en de bron van de gegevens is niet te achterhalen.

Tenslotte is onderzoek verricht naar de motieven en ervaringen van migranten sekswerkers die in Noordwest Europa zijn komen werken. Wij denken aan het

onderzoek van Wagenaar, Amesberger en Altink (2013¹) waarin het prostitutiebeleid in Oostenrijk en Nederland wordt vergeleken, alsmede aan het onderzoek van professor Nic Mai naar mannelijke migranten sekswerkers in Londen (Mai 2009). Deze onderzoeken hebben gemeen dat ze gebaseerd zijn op uitvoerige interviews met een representatieve steekproef van migranten sekswerkers. De resultaten van het onderzoek laten zien dat de sekswerkers zichzelf in de eerste plaats zien als migranten, dat prostitutie vaak slechts een van de activiteiten is waarmee zij een inkomen trachten te verwerven in het bestemmingsland, dat zij zich, op enkele uitzonderingen na, niet gedwongen voelen, dat degenen die zeggen ooit in situatie van dwang te hebben verkeerd zich hier op eigen kracht of met behulp van vrienden aan onttrokken hebben, en dat zij deel uitmaken van een breder netwerk van familie, vrienden en kennissen die elkaar diensten verlenen en waarvan de meesten een immigranten-achtergrond hebben. Deze laten duidelijk zien dat de persoonlijke ervaringen van migranten sekswerkers niet overeenkomen met het beeld van gedwongen prostitutie dat wordt uitgedragen in de media en de politiek.

Methodologische problemen

Om een overtuigende samenhang vast te stellen tussen een wets- en beleids-regime aan de ene kant (onafhankelijke variabele) en de omvang van gedwongen prostitutie (afhankelijke variabele) aan de andere kant is een internationaal vergelijkend, zgn. “most different systems design” noodzakelijk. (Landman 2003). In een dergelijk onderzoeksdesign wordt een reeks van landen met uiteenlopende beleidsregimes vergeleken op de variabele “gedwongen prostitutie”. Echter, voor een dergelijk design is om verschillende redenen een omvangrijke steekproef van landen een noodzakelijke voorwaarde.

In de eerste plaats dient het grote aantal landen de aanwezigheid van andere variabelen dan het beleidsregime - variabelen die een verandering in gedwongen prostitutie zouden kunnen beïnvloeden - (statistisch) te neutraliseren. In de tweede plaats is een grote steekproef noodzakelijk om statistisch robuuste resultaten te bereiken. Hierbij moet men denken aan steekproef van minimaal 80 landen (het onderzoek van Cho e.a. berust op een steekproef van 150 landen). In de motie wordt echter gesproken van een voorgenomen onderzoek naar landen in Noordwest Europa. Aangezien dat om maximaal een dozijn landen gaat is bovengenoemd design niet haalbaar. Het hoogst haalbare is een internationaal vergelijkende case study design waaruit in principe geen conclusies over de samenhang tussen beleidsregime en gedwongen prostitutie kunnen worden getrokken. Wij komen hier op terug.

¹ Het onderzoek van Wagenaar e.a. is uitvoerig aan de orde gekomen in het Eerste Kamer debat over de Wet regulering prostitutie in mei 2013.

Zelfs als men erin slaagt een dergelijke omvangrijke steekproef samen te stellen, stuit een degelijk onderzoek op onoverkomelijke bezwaren. Het probleem is tweërlei:

1. de operationalisering van de afhankelijke (omvang mensenhandel) en onafhankelijke variabele (prostitutiebeleid) en
2. het verzamelen van nauwkeurige, betrouwbare en vergelijkbare gegevens over gedwongen prostitutie.

De variabele ‘beleidsregime’ is zeer moeilijk te definiëren. Een van de grote problemen is dat er slechts een zeer los verband bestaat tussen nationale wetgeving en lokaal beleid. Bijvoorbeeld in Duitsland is prostitutie op federaal niveau weliswaar gelegaliseerd maar geen enkele deelstaat heeft die wet ooit uitgevoerd.

In Oostenrijk is prostitutie eveneens gelegaliseerd maar varieert de aanpak op deelstaatniveau van de facto prohibitie tot de facto decriminalisering. In de UK varieert het beleid per stad, evenals in Zweden waar het klantcriminaliseringsbeleid in Stockholm aanzienlijk strikter is dan in Malmö. Ook in Nederland bestaan er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten en heeft het beleid op lokaal niveau bovendien een sterk repressieve wending genomen sinds het opheffen van het bordeelverbod. Met andere woorden: het is ondoenlijk om op nationaal niveau tot een voor onderzoeksdoeleinden consistente karakterisering van het beleid te komen.

Hetzelfde geldt voor de variabele ‘gedwongen prostitutie’. Het rapport van Wagenaar e.a. bevat een uitvoerige analyse van de verwarring rondom dit begrip en suggereert om deze reden het begrip niet langer te gebruiken en te vervangen door multidimensionaal gedefinieerde begrippen seksuele en economische uitbuiting. In de praktijk zien we dan ook dat het begrip ‘gedwongen prostitutie in beleidsrapportages zeer uiteenlopend gebruikt wordt met een sterke neiging tot begripsinflatie. Zo wordt bijvoorbeeld het begrip gedwongen prostitutie ook wel gebruikt voor situaties waarin mensen om economische motieven en/of bij gebrek aan andere economisch aantrekkelijke opties in de prostitutie werken.

Eenzelfde probleem doet zich voor met de definitie van het begrip mensenhandel. Daarbij moet niet alleen gekeken worden naar de tekst van het artikel over mensenhandel in de betrokken strafwet (‘law in the books’), maar ook hoe het artikel in de praktijk wordt toegepast (‘law in action’). De meeste landen volgen (min of meer) de internationale/EU definitie van mensenhandel, maar de interpretatie hiervan varieert sterk. In veel landen wordt mensenhandel bijvoorbeeld eng geïnterpreteerd als uitsluitend betrekking hebbend op het iemand tegen haar of zijn wil in de prostitutie brengen.² Dit in tegenstelling tot Nederland dat een zeer breed

² In Roemenië bijvoorbeeld worden dezelfde handelingen als mensenhandel resp. pooierij gekwalificeerd, afhankelijk van of het slachtoffer een “onschuldige” vrouw is of een prostituee. In het eerste geval heeft het slachtoffer recht op opvang en bescherming, in het tweede wordt zij als

begrip van mensenhandel kent dat elke vorm van misleiding, dwang of geweld omvat zowel met betrekking tot de wijze van werving als de werkomstandigheden en ongeacht of iemand al eerder in de prostitutie werkte, wist dat zij of hij dat ging doen of dat onder vrije omstandigheden wil blijven doen. Ook wordt in sommige landen, waaronder Nederland, elke (grensoverschrijdende) bemiddeling voor prostitutie als mensenhandel gedefinieerd ongeacht of er sprake is van misleiding, dwang of uitbuiting.³ De begrippen mensenhandel en gedwongen prostitutie overlappen elkaar dus maar zeer gedeeltelijk.

Bovendien moeten verboden op mensenhandel gezien worden in de context van andere verboden gericht op prostitutie. Het brede Nederlandse begrip van mensenhandel in combinatie met het ontbreken van een aparte strafbaarstelling van pooierij, leidt er bijvoorbeeld toe dat zaken die in Nederland gekwalificeerd worden als mensenhandel in andere landen veelal als 'pooierij' of 'exploitatie van prostitutie' worden gekwalificeerd. Vaak wordt dan ook gekozen voor vervolging op het eenvoudiger te bewijzen pooierij in plaats van op het ingewikkelde misdrijf van mensenhandel. Dit alles maakt een zinvolle vergelijking van cijfers over het aantal mensenhandelzaken resp. het aantal slachtoffers zo goed als onmogelijk.

Het tweede grote methodologische probleem betreft de gegevensverwerving. In de praktijk blijken de benodigde gegevens domweg niet voorhanden te zijn. In een goed georganiseerd land als Oostenrijk bijvoorbeeld bleken betrouwbare nationale gegevens over prostitutie en gedwongen prostitutie niet beschikbaar te zijn, zoals de verantwoordelijk ambtenaar ruiterslijk toegaf (Wagenaar e.a., 2013). Maar zelfs als cijfers wel voorhanden zijn is het, nog los van alle andere problemen, niet duidelijk hoe deze geïnterpreteerd moeten worden: zeggen zij iets over het daadwerkelijke aantal slachtoffers of vooral iets over de mate waarin (mogelijke) slachtoffers geïdentificeerd worden?

Kortom, het probleem is dat het bij een landenvergelijking volstrekt onduidelijk is wat men vergelijkt. Dit was dan ook de overwegende kritiek op het onderzoek van Cho e.a.. Het vermeende positieve verband tussen legalisering en mensenhandel bleek door de grote, door de onderzoekers wel genoemde maar niet nader toegelichte problemen bij de operationalisering van de variabelen en de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de data, bij nadere beschouwing een artefact van het onderzoeksdesign. In andere woorden: de conclusies berustten op drijfzand.

mededader gezien en kan zij zelf vervolgd en gestraft worden. Anders dan in Nederland vallen gedwongen werkomstandigheden binnen de prostitutie buiten de definitie van mensenhandel.

³ Bulgarije heeft bijvoorbeeld de dwangmiddelen geheel uit het artikel over mensenhandel geschrapt waardoor volwassenen (in de praktijk: vrouwen) en kinderen op één lijn worden geplaatst. Ook de Nederlandse definitie van mensenhandel omvat ongedwongen vormen van prostitutie in geval van werving over de grens: art. 273f lid 1 sub 3 stelt elke vorm van aanwerven of medenemen over de grens strafbaar, ook wanneer geen sprake is dwang of onvrijwilligheid. Datzelfde geldt voor de UK waar elke vorm van faciliteren van prostitutie als mensenhandel geldt zodra er een landsgrens is overschreden.

Een derde probleem is dat elk zinvol onderzoek niet alleen moet kijken naar het (gewenste) effect van het prostitutieregime op gedwongen prostitutie/ mensenhandel (voorzover dit al mogelijk is), maar ook naar andere gewenste en ongewenste neveneffecten⁴, zoals de toegang van prostituees tot gezondheidszorg en hulpverlening, de effecten op de volksgezondheid (bijv. de prevalentie van Soa's en Hiv onder prostituees), de mate van geweld tegen prostituees door klanten, politie en andere partijen,⁵ of de mogelijkheden voor prostituees om uit de prostitutie te stappen wanneer zij dat wensen.

Tenslotte is een vierde probleem dat de indieners van de motie niet duidelijk hebben gemaakt wat de verklaring voor een mogelijk verband tussen legalisering en gedwongen prostitutie zou kunnen zijn. Zonder een dergelijke "theorie" is het voorgestelde onderzoek bijzonder ongericht.

Bovenstaande overwegingen bij elkaar optellend concluderen wij dat een onderzoek volgens een internationaal vergelijkend zgn. "most different systems design" domweg niet haalbaar is. Het is misschien een aantrekkelijke gedachte, maar in de praktijk onuitvoerbaar.

Slecht onderzoek kan bovendien schadelijke gevolgen hebben. Het onderzoek van Cho c.s. over het vermeende verband tussen legalisering en mensenhandel kreeg bijvoorbeeld veel positieve media aandacht en werd omarmd door politici in een aantal landen, vooral door voorstanders van criminalisering van prostitutie. Daarnaast leidden ongefundeerde claims en "uitkomsten" aandacht en fondsen af van andere zaken die wel zinvol zijn. Zo zijn er miljoenen gespendeerd aan anti-mensenhandel projecten, maar zijn er – vergeleken met de geclaimde omvang van mensenhandel – wereldwijd weinig slachtoffers geïdentificeerd en geholpen en even weinig handelaren vervolgd.

Is er een alternatief? Het is altijd mogelijk om een zgn 'mixed methods' onderzoek te doen naar een kleiner aantal landen. In een dergelijk design combineert men kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Om een trend vast te stellen is een longitudinale aanpak aanbevelenswaardig, d.w.z. het door de tijd volgen van een beleidsontwikkeling en de effecten daarvan op de doelgroep. Het grote probleem bij een dergelijke design is het bekende "too few cases, too many variables" (Goggin, 1986). Als er al een verband gevonden wordt kan dit niet op overtuigende wijze aan de onafhankelijke variabele worden toegeschreven. Bijvoorbeeld een toename van gedwongen prostitutie nadat een legaliseringsbeleid is ingevoerd kan het gevolg zijn van geïntensiverde politiecontrole, een lagere aangiftdrempel, een verbeterde

⁴ Zie voor de effecten van de Zweedse strafbaarstelling van klanten bijv. Dodillet & Östergren in Wagenaar e.a., 2013

⁵ In veel landen is de politie bijvoorbeeld de belangrijkste bron van geweld tegen prostituees, waar onder gedwongen seks, afpersing en mishandeling. Zie bijv. *Research for Sex Work* (2009), SWAN (2010) en Sex-Workers Forum of Vienna (2010).

toegankelijkheid van gezondheidszorg en hulpverlening, een ruimere definitie van gedwongen prostitutie of allevier tegelijk.

Het bovenstaande in overweging nemend concluderen wij dat het in de motie voorgestelde onderzoek zowel onhaalbaar als onrealistisch is. Het lijkt vooral te zijn ingegeven door de vijandige houding van partijen als de CU, SGP en PvdA tegen prostitutie en de legalisering van het prostitutiebedrijf in Nederland. Dit past in een meer algemene conservatieve en moralistische trend in Europa, waarin onder het voorwendsel van bestrijding van mensenhandel wordt geroepen om verdere criminalisering van prostitutie, inclusief klanten, zonder dat dit rust op enig bewijs, tegen de adviezen en rapporten in van bijvoorbeeld UN AIDS (2014), de ILO (2014) en de Special Rapporteur on Health (2010)⁶, met voorbijgaan aan de stem en ervaringen van sekswerkers (ICRSE 2014) en zonder acht te slaan op de gedocumenteerde negatieve effecten voor de veiligheid, gezondheid, werkomstandigheden en autonomie van sekswerkers (Juosmanen 2011; Dodillet c.s. 2011; Thing c.s. 2011; Jordan 2012).

Dit baart ons grote zorgen.

De ondertekenaars van deze brief pleiten voor een eerlijk en open debat over het meest optimale beleid jegens prostitutie: een debat dat wordt gevoerd op basis van beschikbare kennis en waarin de stem van sekswerkers zelf een serieuze rol speelt.

De roep om nieuw onderzoek zoals voorgesteld in de motie versluiert het feit dat er al veel bruikbaar en informatief onderzoek is gedaan naar prostitutiebeleid. In Nieuw Zeeland bijvoorbeeld heeft een combinatie van decriminalisering met een nauwe betrokkenheid van de landelijke sekswerkersorganisatie bij ontwerp en uitvoering van beleid, geresulteerd in een systeem waarbij zowel de openbare orde als de rechten van de sekswerker gediend zijn (Abel e.a., 2013).

De beleidsvoorbeelden zijn er. Het is aan de politiek om deze op te pakken en niet de doodlopende weg van een onhaalbaar en geldverspillend onderzoek, waar geen enkele zichzelf respecterende wetenschapper zich aan zou willen of moeten wagen, in te slaan.

PROUD

Contactpersonen: Mariska Majoor (06 – 13572799) en Marianne Jonker (06 – 24661365)

SWexpertise

Contactpersonen: Marjan Wijers (06 - 30546012) en Maria Scali (06 - 11514386)

⁶ Zie ook The Lancet, Series on HIV and Sex Work launched at International Aids Conference 2014 in Melbourne, available at <http://www.thelancet.com/series/HIV-and-sex-workers>.

Mede namens:

International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe (ICRSE)

SekswerkNL, onderzoeksorganisatie voor en door sekswerkers

TAMPEP International Foundation

New Zealand Prostitutes Collective

Prof. dr. Ine Vanwesenbeeck, Universiteit Utrecht, Rutgers WPF, Utrecht

Drs. S.M. Altink, Onderzoeker

Drs. J. Visser, Socioloog

Dr. Helga Amesberger, Institut für Konfliktforschung, Wenen, Oostenrijk.

Prof. Genevieve Fuji-Johnson, Simon Fraser University, Vancouver, Canada

Prof. Lilian Mathieu, ENS de Lyon, Lyon, Frankrijk

Prof. Alexandra Oliveira, University of Porto, Porto, Portugal

Prof. Rebecca Pates, Universität Leipzig, Leipzig, Duitsland

Kerry Porth, Living in Community/Simon Fraser University, Vancouver, Canada

Prof. Teela Sanders, University of Leeds, Leeds, UK

Prof. Jane Scoular, Strathclyde University, Glasgow, UK

Prof. Ron Weitzer, Columbian College of Arts and Sciences, Washington DC, USA

Geciteerde literatuur.

Cho, S-Y, Dreher, A, Neumayer, E. (2013), "Does legalized prostitution Increase Human Trafficking?", *World Development*, 41: 67-82

Dodillet, S. and Östergren, P. (2013), The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects, in Wagenaar, H. Altink, S and Amesberger, H. (2013), *Final Report of the International Comparative study of Prostitution Policy*, The Hague: Platform 31, 109-130

Goggin, M.L. (1986), The 'Too Few Cases/Too many Variables' Problem in Implementation Research, *The Western Political Quarterly*, 39: 328-347

ICRSE (2014). *A very "uncertain" evaluation that disregards the "weaker bargaining position and more safety concerns" of sex workers*. Available at: <http://www.sexworkeurope.org/news/general-news/very-uncertain-evaluation-disregards-weaker-bargaining-position-and-more-safety>;

ICRSE (2014), *Statement regarding the vote in the Parliamentary Assembly of Council of Europe on the report “prostitution, trafficking and modern slavery in Europe” of the Committee on equality and non-discrimination, rapporteur José Mendes Bota (2014)*, available at <http://www.sexworkeurope.org/news/general-news/statement-regarding-vote-parliamentary-assembly-council-europe-report-prostitution>;

ICRSE,(2014) *ICRSE statement on the European Parliament non-binding resolution on prostitution and sexual exploitation* (February 2014). Available at <http://www.sexworkeurope.org/news/general-news/icrse-statement-european-parliament-non-binding-resolution-prostitution-and-sexual>

ILO (2014). *Leaving no one behind: reaching key populations through workplace action on HIV and Aids*. Available at: https://deniszioka.co.ke/download/Reports-Study-findings-abstracts/ILO_Leaving_No_One_Behind.pdf

Jakobson, N. en Kotsadam, A., (2013), *The Law and Economics of Sex Slavery; Prostitution laws and trafficking for sexual exploitation*, *European Journal for Law and Economics*, 35: 87-107

Jordan, Ann (2012). *The Swedish Law To Criminalize Clients: A Failed Experiment In Social Engineering*, Program On Human Trafficking And Forced Labor, Center For Human Rights & Humanitarian Law, available at <http://rightswork.org/wp-content/uploads/2012/04/Issue-Paper-4.pdf>

Juosmanen, Jari (2011). “Attitudes and perceptions about legislation prohibiting the purchase of sexual services in Sweden”, *European Journal of Social Work* 2011, pp. 1-17.

Landman, T. (2000). *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. London: Routledge.

Mai, Nicola (2009). *Migrant Workers in the UK Sex Industry: Full Research Report*, ESRC End of Award Report, RES-062-23-0137. Swindon: ESRC

O’Connell Davidson, J. (2006). “Will the real sex slave please stand up”, *Feminist Review*, 83, 4–22.

Research for Sex Work (2010). *Addressing Violence against sex workers*, Issue 12, December 2010.

Sex-Workers Forum of Vienna (2010). *Submission from Sex-Workers Forum of Vienna to the United Nations’ Committee Against Torture pertaining to Austria’s 5th periodic report AT/C/AUS/4-5 at the 44th session* (26 April to 14 Mai 2010).

SWAN (2009). *Arrest the Violence, Human Rights Abuses Against Sex Workers In Central And Eastern Europe And Central Asia*.

Thing, Sandra (Rose Alliance), Pye Jakobsson (Rose Alliance) and Astrid Renland (PION) (2011). *When purchase of sex is a crime: About new legal measure and its impact on harm reduction among sex workers in Sweden and Norway*.

UN AIDS (2014). *The legal status of sex work. Key human rights and public health considerations*. Briefing note provided by UNAIDS February 2014.

UN Special Rapporteur on the right to health (2010). *Report by the UN Special Rapporteur on the right to health, Anand Graver*.

Vance, C.A. (2011) States of Contradiction” twelve ways to do nothing about trafficking while pretending to, *Social Research*, 78: 733-748

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

Weitzer, R. (2007), “The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology and Institutionalization of a Moral Crusade”, *Politics & Society*, 35, (3): 447-475

Weitzer (2014a), Miscounting human trafficking and slavery, *Beyond Trafficking and Slavery*, *openDemocracy*, 8 October 2014. Available at:
<https://www.opendemocracy.net/beyondslavery/ronald-weitzer/miscounting-human-trafficking-and-slavery>

Weitzer (2014b). New Directions in Research on Human Trafficking, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 2014 653: 6.