



Zorgt gelegaliseerde prostitutie voor meer mensenhandel?

Eerder verschenen in de **Negende rapportage van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (2013): pp.88-92.**

Er is in toenemende mate aandacht voor de effecten van prostitutiebeleid op de totale omvang van mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting. Het is echter onduidelijk hoeveel personen gedwongen werken in de prostitutiesector ten opzichte van het deel dat dit vrijwillig doet. Alleen al in Amsterdam zouden naar schatting 8.000 prostituees werkzaam zijn in de Amsterdamse seksbranche.¹ Volgens het Nationaal Dreigingsbeeld in 2012 zouden er naar schatting 20.000 mensen in Nederland werkzaam zijn in de prostitutie. Een vergelijkbare schatting komt vaker terug² en lijkt afkomstig te zijn uit een onderzoek uit 1999 van voor de opheffing van het bordeelverbod.³ Betrouwbare cijfers over de omvang van het aantal prostituees in Nederland zijn op dit moment niet voorhanden.⁴ Het is evident dat een deel van de prostituees wordt uitgebuit, maar vanwege onder meer het verborgen karakter van zowel prostitutie alsook mensenhandel is het lastig vast te stellen hoe groot dat deel is. In het Nationaal Dreigingsbeeld wordt hierover het volgende genoemd: ‘Wel stellen we vast dat het cijfer van achthonderd slachtoffers in 2010⁵ een ondergrens⁶ betreft vanwege een beperkte aangiftebereidheid onder slachtoffers.⁷ Slachtoffers zijn bang dat hun familie geweld wordt aangedaan als zij zich bij de politie melden. Hoeveel hoger het werkelijke aantal slachtoffers ligt,

¹ Centre de Recherches Internationales et de Documentation sur l'Exploitation Sexuelle (CRIDES) de la Fondation Scelles 2012; zie verder Beke 2010, p. 32.

² In de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod, uitgevoerd door het WODC in 2007, wordt deze schatting ook genoemd maar onder het voorbehoud dat het onbekend is hoe de totale populatie van prostituees er precies uitziet, aangezien een deel van de prostituees tamelijk onzichtbaar is (WODC 2007, p. 32); ook Soa Aids spreekt over 20.000 prostituees in Nederland ('Frequently asked questions' Soa Aids z.d., www.prostitutie.nl/index.php?id=174#c250 (geraadpleegd 21 juni 2013)); zie verder Centre de Recherches Internationales et de Documentation sur l'Exploitation Sexuelle (CRIDES) de la Fondation Scelles 2012.

³ Mens & Van der Helm 1999.

⁴ Omdat ook prostitutie een verborgen karakter heeft, is ook het schatten van het totaal aantal prostituees lastig.

⁵ Hiermee wordt bedoeld op de 749 personen in 2010 die volgens de registraties van CoMensha seksueel waren uitgebuit; zie ook NRM 2012f, Tabel B3.1.14.

⁶ Vermoedelijk bestaat er inderdaad een aanzienlijk dark number van het aantal slachtoffers. Tegelijkertijd is het mogelijk dat er een aantal *false positives* bestaan in de registraties van CoMensha, inhoudende de mensenhandel die geregistreerd is als zodanig, maar dit in werkelijkheid niet is. Immers, bij CoMensha worden vermoedelijke slachtoffers gemeld en vindt er geen formele toetsing plaats; zie ook NRM 2012f, p. 20.

⁷ Zoals reeds is genoemd is de geregistreerde mensenhandel tevens afhankelijk van een aantal factoren die niet noodzakelijkerwijs verbandhouden met de totale omvang van mensenhandel; zie NRM 2012f, pp. 51, 73, 165-166.

blijft onbekend, doordat de opvattingen over het *dark number* van het aantal slachtoffers van mensenhandel nogal uiteenlopen.⁸

De totale omvang van mensenhandel

De totale omvang van mensenhandel is een optelsom van de mensenhandel die in beeld is en de mensenhandel die uit beeld is.^{9,10} In een ideale situatie zou mensenhandel volledig in beeld zijn. Een *dark number*, verwijzende naar alle mensenhandelsituaties die bij geen enkele instantie in beeld zijn (de onzichtbare mensenhandel) bestaat in een dergelijke situatie niet. Echter, vanwege het verborgen karakter van mensenhandel zal in werkelijkheid altijd een *dark number* bestaan. Het *dark number* kan alleen maar geschat worden. Het probleem is echter niet dat er geen schattingen bestaan, maar dat reeds bestaande schattingen niet accuraat en betrouwbaar zijn.¹¹ In de rapportage 'Mensenhandel in en uit beeld' zijn drie schattingen van het totaal aantal slachtoffers kritisch beschouwd¹² met het doel de discussie ten aanzien van nationale en internationale schattingen verder aan te wakkeren en een verbeterproces te stimuleren ten aanzien van het ontwikkelen van een (redelijk) betrouwbare schatting ten aanzien waarvan consensus bestaat.^{13,14}

Cijfers worden gebruikt om standpunten kracht bij te zetten en zij kunnen een grondslag vormen voor ingrijpende beleidsmaatregelen. Echter, het komt voor dat standpunten gebaseerd zijn op niet verifieerbare, onbetrouwbare dan wel niet accurate data. Zo worden schattingen uit eerdere onderzoeken soms overgenomen om de alarmerende omvang van prostitutie dan wel mensenhandel aan te tonen terwijl niet is nagegaan hoe de oorspronkelijke onderzoekers tot deze schatting zijn gekomen.¹⁵ Maar: '*bad data are worse than no data*'¹⁶. Wat betreft het gebruik van cijfermatige gegevens ten behoeve van het ontwikkelen van '*evidence-based policymaking*',

⁸ NDB 2012, pp. 65-66.

⁹ 'De totale omvang van mensenhandel is gelijk aan de omvang van de geregistreerde mensenhandel (de bekende mensenhandel) minus de *false positives* (de mensenhandel die geregistreerd is als zodanig, maar dit in werkelijkheid niet is) plus het *dark number* (de ongeregistreerde/onbekende mensenhandel waaronder de *false negatives* (de mensenhandel die wel bekend/in beeld is, maar niet als zodanig herkend/geregistreerd is. Kortom, het betreft de optelsom van de 'mensenhandel in beeld' en de 'mensenhandel uit beeld'.') (NRM 2012f, p. 26).

¹⁰ Het zichtbare deel van mensenhandel (de geregistreerde mensenhandel) hangt in grote mate af van ontwikkelingen gerelateerd aan bijvoorbeeld de aandacht voor mensenhandel in de samenleving, prioriteitstellingen en vrijgemaakte capaciteit binnen opsporingsdiensten en het OM (het 'hoe meer je zoekt, hoe meer je vindt-principe), de manier van registratie door betrokken instanties en wijzigingen in wetgeving; zie ook NRM 2012f, pp. 51, 73, 165-166.

¹¹ Zie voor de concrete kanttekeningen bij schattingen NRM 2012f, §2.4.1; §2.4.2.

¹² Een nationale schatting van seksuele uitbuitingslachtoffers in de Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA), een nationale schatting van overige uitbuitingslachtoffers door FairWork en een internationale schatting van *forced labour* door de ILO; zie ook NRM 2012f, Hoofdstuk 2.

¹³ De Nationaal rapporteur heeft ten aanzien van dit verbeterproces de volgende aanbeveling gedaan: 'De regering moet inzetten op het komen tot adequate schattingen van de omvang van mensenhandel. Naast een betrouwbare en volledige dataverzameling vergt dit de expertise van statistici' (NRM 2012f, aanbeveling 1).

¹⁴ Zie NRM 2012f, §2.1.

¹⁵ Zie ook Weitzer 2012, pp. 1344-1345.

¹⁶ Weitzer 2012, p. 1350.

is het essentieel dat men zich bewust is van de betrouwbaarheid en validiteit van deze gegevens om te voorkomen dat uitspraken ‘*evidence-thin*’ zijn.¹⁷

Effecten van gelegaliseerde prostitutie onderzocht

In een aantal wetenschappelijke artikelen is onderzocht wat het effect is van gelegaliseerde prostitutie op het voorkomen van grensoverschrijdende mensenhandel met het oogmerk van seksuele uitbuiting. Twee recente voorbeelden zijn de artikelen ‘*Does legalized prostitution increase human trafficking?*’ door Seo-Young Cho, Axel Dreher en Eric Neumayer (2012)¹⁸ en ‘*The law and economics of international sex slavery: prostitution laws and trafficking for sexual exploitation*’ door Niklas Jakobsson en Andreas Kotsadam (2013)¹⁹. De conclusies in beide artikelen komen overeen: in landen waar prostitutie gelegaliseerd is, zouden zich meer mensenhandelsituaties voordoen. Hieronder wordt uiteengezet dat dergelijk wetenschappelijke onderzoeken zich in een prematuur stadium bevinden, waarbij met name de data en onderzoeksmethoden (vooralsnog) onvolledig en onvoldoende betrouwbaar zijn om de getrokken conclusies te staven en beleid op te baseren.

De artikelen zijn allereerst gebaseerd op cross-sectioneel kwantitatief onderzoek en op basis daarvan kan niet de conclusie worden getrokken dat gelegaliseerde prostitutie resulteert in meer mensenhandel na legalisering.²⁰ Cho, Dreher en Neumayer hebben het rapport ‘*Global Patterns*’ (2006) van de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)²¹ gebruikt om na te gaan in hoeverre er een verband bestaat tussen de prostitutiewetgeving in een bepaald land en de gemelde mensenhandelstroom naar dat land.²² Om te controleren of de conclusie van de auteurs stand houdt over meerdere datasets, gebruiken Jakobsson en Kotsadam naast de gegevens uit het reeds genoemde UNODC rapport, gegevens uit het rapport ‘*Globalization and the illicit market for human trafficking: An empirical analysis of supply and demand*’ van de *International Labour Organization* (ILO).²³ Dit rapport verwijst naar een dataset die de ILO maakte voor haar eerste schatting in 2005, gebaseerd op een groot aantal (openbare) rapporten welke informatie bevatten over mensenhandel in de periode 1995-2004.²⁴ Omdat cross-sectioneel onderzoek geen indicaties geeft over het effect van veranderingen van de prostitutiewetgeving in een bepaalde periode op de totale omvang van mensenhandel, wordt een tweede methode gehanteerd. Cho, Dreher en Neumayer hebben drie case studies gedaan over de situatie in Zweden, Denemarken en Duitsland. In deze landen is in de periode 1996-

¹⁷ Zie ook Weitzer 2012.

¹⁸ Cho, Dreher & Neumayer 2012.

¹⁹ Jakobsson & Kotsadam 2013.

²⁰ Cross-sectioneel onderzoek betreft onderzoek op één moment, een momentopname dus. Het tegenovergestelde is longitudinaal onderzoek, waarbij het onderzoek gedurende een zekere tijd wordt gehouden om het proces in kaart te brengen. Voor longitudinaal onderzoek zou echter een nulmeting moeten zijn gedaan: hoeveel mensenhandel was er voor de beleidswijziging? Dergelijke nulmetingen zijn niet altijd haalbaar voor beleidswijzigingen die een aantal jaren gelden zijn gedaan.

²¹ UNODC 2006. Inmiddels bestaat een recenter rapport over mensenhandel van de UNODC. Dit meer recente rapport neemt een aantal van de hier besproken kanttekeningen in overweging; zie verder ook §2.2.1 in de Negende rapportage.

²² Het UNODC rapport geeft informatie over de gemelde mensenhandel naar en in 161 landen (UNODC 2006). De analyse van Cho, Dreher en Neumayer omvat 150 landen (Cho, Dreher & Neumayer 2012).

²³ Danailova-Trainor & Belser 2006.

²⁴ Deze informatie heeft geleid tot een ILO database welke is gebruikt voor een eerder rapport van de ILO welke een minimumschatting van *forced labour* gaf: ‘ILO minimum estimate of forced labour in the world’; zie NRM 2012f, §2.4 voor meer informatie over de schattingen van ILO (in 2005 en in 2012).

2003 (de onderzoeksperiode) de prostitutiewetgeving aangepast.²⁵ Om het effect van veranderingen in prostitutiewetgeving te beoordelen, is gebruikt gemaakt van bestaande schattingen van het totaal aantal slachtoffers.²⁶ Ook Jakobsson en Kotsadam geven aan dat (betrouwbare) longitudinale data niet bestaat over mensenhandel. Zij hebben twee case studies gedaan over Zweden en Noorwegen om een causale relatie tussen prostitutiewetgeving en mensenhandel te ondersteunen.²⁷ Dit zijn landen waar sinds 1999 respectievelijk 2009 het kopen van seks strafbaar is gesteld.

Hoewel de onderzoekers van beide artikelen een geraffineerde methode voor het cross-sectionele onderzoek hanteren, is nog een aantal kanttekeningen te plaatsen bij hun conclusies. Deze kanttekeningen zien met name op de kwantiteit en kwaliteit van de beschikbare data. De belangrijkste kanttekening is dat een analyse over het aandeel slachtoffers van mensenhandel dat in beeld is ten opzichte van dat deel dat buiten beeld is, sterk onderbelicht blijft. De auteurs beroepen zich op data inzake mensenhandelsituaties die in beeld zijn gekomen. Hiervoor werden de datasets van UNODC en van ILO gebruikt die sterk afhankelijk zijn van de geregistreerde mensenhandel in afzonderlijke landen. Wat in beeld is kan beïnvloed worden door onder meer de aandacht voor mensenhandel in de samenleving, prioriteitsstellingen en de vrijgemaakte capaciteit binnen bijvoorbeeld opsporingsdiensten. Zo zijn de overzichten in het UNODC rapport onder andere gebaseerd op het aantal keren dat een land in verschillende bronnen is genoemd als bestemmingsland van slachtoffers.²⁸ De rol die een land speelt in het rapport wordt voor een groot deel bepaald door de aandacht die er in dat land is voor mensenhandel.^{29,30} Het is daarbij voor te stellen dat legalisering van prostitutie van invloed is op het zichtbaar maken van mensenhandel. Mensenhandel uit beeld kan uitsluitend geschat worden. Echter, en zoals reeds is genoemd, er bestaan (vooralsnog) geen betrouwbare schattingen van de totale omvang van mensenhandel.³¹ Jakobsson en Kotsadam verwijzen overigens wel – doch in beperkte mate – naar het onderscheid tussen prostitutie in beeld versus uit beeld. Zij zouden geen indicaties hebben gevonden dat in Zweden en Noorwegen de verborgen prostitutie zou zijn toegenomen, maar geven hierbij aan dat ze niet kunnen uitsluiten dat het zo verborgen kan zijn, dat het mogelijk bij geen enkele (opsporings)instantie in het vizier is gekomen.³²

Een tweede kanttekening ziet op de respectievelijk twee en drie case studies die de onderzoekers hebben gedaan. Dit aantal is onvoldoende om op internationaal niveau uitspraken te doen over het effect van bepaald prostitutiebeleid. Meer (betrouwbare) data is nodig vanuit

²⁵ Cho, Dreher en Neumayer 2012, p. 22.

²⁶ De schattingen zijn gebaseerd op verschillende informatiebronnen per *case study*, waaronder een schatting zoals deze genoemd wordt Ekberg 2004; Nicola e.a. 2006.

²⁷ Hiervoor hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van informatie uit andere gepubliceerde bronnen.

²⁸ UNODC 2006.

²⁹ Zie ook GAO 2006; NRM5, pp. 9-10.

³⁰ De Nationaal rapporteur schreef in de Vijfde rapportage het volgende over het UNODC rapport uit 2006 het volgende: 'De overzichten in het UNODC rapport zijn gebaseerd op het aantal keren dat een land in verschillende bronnen is genoemd als herkomst-, transit-, of bestemmingsland van slachtoffers. Dat betekent dat de rol die een land speelt in het rapport in belangrijke mate wordt bepaald door de aandacht die er in dat land is voor mensenhandel. [...] Op een conceptversie van het rapport kwam eind 2005 vanuit diverse landen forse kritiek. De Nationaal rapporteur wees behalve op bovengenoemde punten, ook op geografische *bias* (het is bijvoorbeeld uitermate ongeloofwaardig dat geen enkel Afrikaans land werd gekwalificeerd als veel voorkomend bestemmingsland) en op methodologische problemen, zoals gebrek aan informatie over de validiteit en betrouwbaarheid van het basismateriaal' (NRM5, pp. 9-10); zie §2.2.1 in de Negende rapportage voor meer informatie over het meer recente rapport van UNODC (2012).

³¹ Zie NRM 2012f, Hoofdstuk 2.

³² Jakobsson & Kotsadam 2013, p. 103.

meerdere case studies. Daarbij komt dat het maken van accurate en betrouwbare vergelijkingen binnen een land van het totaal aantal slachtoffers voor en na wijziging van de prostitutiewetgeving in het betreffende land onmogelijk lijkt in deze landen omdat er niet tot nauwelijks informatie over de geregistreerde mensenhandel beschikbaar is vóór beleidswijzigingen ten aanzien van prostitutie, laat staan over het totaal aantal slachtoffers (geregistreerde en ongeregistreeerde mensenhandel).

Concluderend

Een antwoord op de vraag in hoeverre legalisering van prostitutie tot meer mensenhandel zou leiden is op cijfermatige gronden (nog) onmogelijk. Een dergelijk antwoord vereist een analyse over mensenhandel die in beeld is ten opzichte van mensenhandel die uit beeld is en hiervoor is een verzameling van meer betrouwbare (kwantitatieve en kwalitatieve) data inzake zichtbare en onzichtbare mensenhandel nodig.^{33,34} Onderzoek naar het effect van legalisering van prostitutie is ook gecompliceerd omdat de totale omvang van mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting niet uitsluitend afhankelijk is van het prostitutiebeleid. Bij zulk onderzoek zullen namelijk ook alle andere (push- en pull)factoren moeten worden betrokken die van invloed kunnen zijn op het voorkomen van mensenhandel in een bepaald land. Deze factoren kunnen van land tot land sterk uiteenlopen. Niettemin, onderdeel van een effectieve aanpak van mensenhandel is het zichtbaar maken van mensenhandel.³⁵ Daarvoor is allereerst een beter zicht nodig op de aard en omvang van de prostitutiesector.

Lijst van geraadpleegde literatuur

Beke 2010

A. Van Wijk, A. Nieuwenhuis, D. van Tuyn, T. van Ham, J. Kuppens, H. Ferwerda, *Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam*, Amsterdam: Bureau Beke 2010.

Cho, Dreher & Neumayer 2012

S. Cho, A. Dreher, E. Neumayer, 'Does legalized prostitution increase human trafficking?', *World Development* 2012-41/1, pp. 67-82.

³³ De onderzoekers zelf noemen de beperkingen aan hun artikel: '*The problem here lies in the clandestine nature of both the prostitution and trafficking markets, making it difficult, perhaps impossible, to find hard evidence establishing this relationship*' (Cho, Dreher & Neumayer, 2012, p. 76); '*Although the data do not allow us to infer robust causal inference, the results suggests that criminalizing procuring, or going further and criminalizing buying and/or selling sex, may reduce the amount of trafficking to a country.*'... '*It should be noted once again that the data quality on international human trafficking is far from perfect and we strongly recommend more data collection.*' (Jakobsson & Kotsadam, 2013, abstract).

³⁴ De Nationale rapporteur heeft reeds een aanbeveling gedaan om te komen tot adequate schattingen (NRM 2012f, aanbeveling 1).

³⁵ Zie NRM 2012f, Hoofdstuk 1 en Hoofdstuk 8: 'Om mensenhandel effectief te kunnen bestrijden, moet mensenhandel zichtbaar zijn. Mensenhandel die nog niet in beeld is, moet in beeld gebracht worden; mensenhandel die al wel in beeld is, moet beter geregistreerd worden.'

Danailova-Trainor & Belser 2006

G. Danailova-Trainor, & P. Belser, *Globalization and the illicit market for human trafficking: An empirical analysis of supply and demand*. International Labour Office, Working paper 53.

Di Nicola, Orfano, Cauduro, Conci 2006

Di Nicola, I. Orfano, A. Cauduro, N. Conci, *Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children*, Europees Parlement / Transcrime - Joint Research Centre on Transnational Crime 2005, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=HZL7ScQDRQVh912Q1yhVdT9f3zpCTz1jbMpwZTn51vTt3bnqqTdv!809199083?nodePath=%2FEU+Policy%2FStudy+on+National+Legislation+and+Prostitution_en.pdf&fileName=Study+on+National+Legislation+and+Prostitution_en.pdf&fileType=pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Ekberg 2004

G. Ekberg, 'The Swedish Law that prohibits the Purchase of sexual Services', *Violence Against Women* 2004- 10/10, pp. 1187-1218.

GAO 2006

United States Government Accountability Office, *Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance U.S. Antitrafficking Efforts Abroad*, GAO-06-825, Washington D.C.: 2006, <http://www.gao.gov/new.items/d06825.pdf> (geraadpleegd 29 augustus 2013).

ILO 2012

International Labour Organization, *Global estimate of forced labour. Executive summary*, Genève: ILO 2012.

Jakobsson en Kotsadam 2013

N. Jakobsson, & A. Kotsadam, 'The law and economics of international sex slavery: prostitution laws and trafficking for sexual exploitation', *European Journal of Law and Economics* 2013-35/1, pp. 87-107.

NRM 5

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Vijfde Rapportage van de Nationaal Rapporteur, Den Haag: BNRM 2007.

NRM 2012f

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011*, Den Haag: BNRM 2012.

NDB 2012

Korps Landelijke Politiediensten, *Nationaal Dreigingsbeeld 2012. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst IPOL 2012.

UNODC 2006

United Nations Office for Drug Control and Crime, *Trafficking in persons. Global Patterns*, Wenen: UNODC 2006.

Van Mens & van der Helm 1999

L. van Mens, T. van der Helm, *Mobiliteit in de Nederlandse prostitutie. Een inventarisatie. Uitgevoerd in het kader van EUROPAP 1998-1999*. Utrecht 1999,
http://www.prostitutie.nl/fileadmin/nl/6._Studie/6.3_Documenten/6.3b_Gezondheidszorg/pdf/Student.Doc.Gzhz8.pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Weitzer 2012

R. Weitzer, 'Sex trafficking and the sex industry: the need for evidence-based theory and legislation', *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 2012-101 (4), pp. 1337-1369.

WODC 2007

A.L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: WODC, Boom Juridische uitgevers 2007.