

‘Duizenden slachtoffers van seksuele uitbuiting’: feit of frame?

Ine Vanwesenbeeck¹, Marie-Louise Janssen², Marjan Wijers³

¹ Universiteit Utrecht en Rutgers, Utrecht

² Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

³ Essex University, Colchester, UK

Samenvatting

In het publieke en politieke debat over prostitutie en mensenhandel nemen de cijfers van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) over het aantal sekswerkers dat slachtoffer van seksuele uitbuiting zou zijn, een prominente plaats in. In dit artikel wordt kritisch naar deze cijfers gekeken. Allereerst wordt de vraag gesteld wat we precies moeten verstaan onder seksuele uitbuiting. Vervolgens wordt geanalyseerd hoe de cijfers tot stand komen en hoe betrouwbaar ze zijn. De auteurs concluderen dat deze (en andere) verwijzingen naar een veronderstelde enorme omvang van seksuele uitbuiting eerder frame dan feit genoemd moeten worden. Ze roepen op tot grotere terughoudendheid in het gebruik van een dergelijk frame dan thans wordt betracht. Het is niet bevorderlijk voor de hulp aan slachtoffers en de bestrijding van seksuele uitbuiting, noch voor de versterking van de positie van sekswerkers. Afgesloten wordt met enkele suggesties voor een effectief beleid tegen misstanden in de seksbranche.

‘Duizenden meisjes in Nederland – veel meer dan gedacht – slachtoffer van mensenhandel’, kopt de Volkskrant op 18 oktober 2017. NOS meldt: ‘Jaarlijks duizenden mensen slachtoffer van mensenhandel in Nederland’. En de Telegraaf: ‘Veel meer slachtoffers seksuele uitbuiting’. De nieuwsberichten verwijzen naar de jaarlijkse rapportage door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) op basis van gegevens uit de periode 2012-2016. Deze editie brengt volgens het begeleidende persbericht ‘voor het eerst een schatting van het daadwerkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel uit’ (NRM, 2017b). In de jaren daarvoor werden alleen ‘geregistreerde slachtoffers’ gerapporteerd. Het geschatte aantal slachtoffers van mensenhandel blijkt echter ‘meer dan vijf keer zo groot’ dan het aantal geregistreerde slachtoffers en komt, volgens de rapporteur, neer op ongeveer 6.250 slachtoffers per jaar in Nederland. De volgende rapportage op basis van gegevens uit de periode 2013-2017 (NRM, 2018), heeft het over 5000-7500 geschatte slachtoffers van mensenhandel

per jaar. Twee derde daarvan (67%) zou slachtoffers van seksuele uitbuiting betreffen, waarvan, in tegenstelling tot het stereotiepe beeld, het grootste deel (3000) Nederlands is. Slechts 19% van al die slachtoffers is ‘geregistreerd’ bij registratie-instantie CoMensha. Dat is zelfs een lager percentage dan in de rapportage van 2017. Het persbericht van de NRM in 2018 (NRM, 2018b) kopt dan ook ‘Mensenhandel nog niet beter in beeld’.

In het publieke debat dat volgt zijn sensatielust en slordigheden onvermijdelijk. Slachtoffers van mensenhandel worden in de media al gauw maar onterecht voorgesteld als arme buitenlandse jonge vrouwen die onder misleiding en geweld tot seks met heel veel mannen worden gedwongen. Maar ook bij nauwkeurig lezing van de NRM rapporten roepen de cijfers vele vragen op. Waar zijn ze op gebaseerd en waar verwijzen ze precies naar? De rapporteur draagt zelf flink bij aan de confusie door een geschat aantal van mogelijke slachtoffers een ‘daadwerkelijk’ aantal te noemen. En wat is seksuele uitbuiting precies? Hoe gaat die registratie in zijn werk? En hoe komt die schatting tot stand? Dit artikel wil dergelijke vragen beantwoorden en de betrouwbaarheid en het nut van de cijfers in het kader van mensenhandelbestrijding kritisch beschouwen. Daarbij focussen we met name op wat ‘seksuele uitbuiting’ is gaan heten.

Prof. dr. I. Vanwesenbeeck, hoogleraar Seksuele ontwikkeling, diversiteit en gezondheid; Senior Adviseur

Dr. M. Janssen, docent en onderzoeker

Mr. Drs. M. Wijers, zelfstandig consultant, promovenda

Correspondentie: i.vanwesenbeeck@rutgers.nl

Ontvangen: 3 Maart 2019; Geaccepteerd: 12 mei 2019

Wat is seksuele uitbuiting?

Na pakweg een eeuw gesteggel over wat te verstaan onder mensenhandel is er sinds 2000 een internationaal geaccepteerde definitie, vastgelegd in het UN Mensenhandel Protocol, ook wel Palermo Protocol genoemd.¹ Dat neemt niet weg dat er internationaal en nationaal nog steeds grote onduidelijkheid bestaat over wat mensenhandel en (seksuele) uitbuiting nu precies zijn. Sommigen menen dat alle (bemiddelde) migratie voor prostitutie onder de noemer mensenhandel moet vallen, anderen willen die term reserveren voor die vormen van (georganiseerde) criminaliteit waarbij er sprake is van misleiding, dwang en geweld. Weer anderen zijn van mening dat niet zozeer het 'werven en vervoeren'-aspect, maar de omstandigheden van tewerkstelling het criterium zouden moeten vormen.

In Nederland is (beoogde) uitbuiting inderdaad de kern van mensenhandel, maar werving over de grens is lang ook zonder dwang, geweld of uitbuiting als mensenhandel gedefinieerd. Pas in 2016 bepaalde de Hoge Raad dat het puur iemand over de grens brengen om in Nederland in de prostitutie te werken niet voldoende is: ook in dat geval moet een element van uitbuiting aanwezig zijn om van mensenhandel te kunnen spreken.² 'Uitbuiting' is noch door de Nederlandse wettekst noch door de Nationaal Rapporteur nader gedefinieerd. In de jurisprudentie wordt gesproken over uitbuiting in de prostitutie indien de betrokkene 'in een situatie verkeert of komt te verkeren die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostitue(e) in Nederland pleegt te verkeren' (NRM, 2012, p. 61). Die omschrijving negeert abusievelijk dat mondige prostituees ook (kunnen) worden uitgebuit. In tegenstelling tot wat de krantenberichten suggereren gaat mensenhandel niet alleen over zogenaamd 'onschuldige' (al dan niet jonge) meisjes en vrouwen die tegen hun wil tot prostitutie worden gedwongen, maar ook over volwassen vrouwen die bewust besluiten in de prostitutie te werken of daarin al werkzaam zijn maar vervolgens in een situatie van uitbuiting, dwang en misbruik terecht komen. M.a.w.: mensenhandel betreft zowel 'dwang tot' als 'dwang in' de prostitutie. Seksuele exploitatie wordt ook in internationale verdragen niet gedefinieerd. Het UN Mensenhandel Protocol stelt alleen dat uitbuiting tenminste omvat '*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*'. De zinsnede '*exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation*' werd bewust vaag

gehouden om staten de mogelijkheid te bieden hun eigen prostitutiebeleid te bepalen (Wijers, 2015).

Pogingen om 'seksuele exploitatie' specifiekier te omschrijven (bijvoorbeeld Vanwesenbeeck, 2016; Vanwesenbeeck en Wijers, 2017; Wagenaar, Altink en Amesberger, 2013) verwijzen naar elementen zoals tekorten op het vlak van persoonlijke vrijheid, controle en zeggenschap (over klanten, handelingen, prijzen, werkomstandigheden, et cetera) en de schending van (seksuele) rechten en (lichamelijke) integriteit. Economische exploitatie zou eerder betrekking hebben op ondermaatse betaling, bovenmaats lange werkuren en/of financiële afhankelijkheden zoals schulden. Probleem blijft dat moeilijk concreet aan te duiden valt wanneer van 'tekort' of 'ondermaatsheid' sprake is. Zeker is dat er gradaties van exploitatie bestaan, van mild tot extreem, waarbij bovendien feitelijkheid en beleving uiteen kunnen lopen en zich allerlei vormen van ambivalentie en fluiditeit kunnen voordoen (Lestrade, 2018). Wanneer wordt exploitatie zo ernstig dat het registratie- (en straf)waardig is onder de noemer mensenhandel? Vergelijkbare moeilijkheden doen zich voor met de term 'slachtoffer'. Voor Chinese masseuses in Nederland, bijvoorbeeld, heeft Janssen (2018) laten zien dat de subjectieve beleving van slachtofferschap sterk afhankelijk is van iemands specifieke context en bovendien kan verschillen bij beschouwing van de korte of de lange termijn en naar gelang de smokkelschuld is afbetaald. Eerder dan een scherpe grens zouden we een continuüm van (subjectief beleefde) exploitatie in kaart moeten brengen.

De Europese organisatie voor rechten van sekswerkers, ICRSE, pleit ervoor alle exploitatie in sekswerk te begrijpen als arbeidsexploitatie, waarin allerlei vormen van oneerlijke en ondermijnende condities, praktijken en compensaties vervangen zitten (ICRSE, 2015). Naast reeds genoemde elementen vallen daar, bijvoorbeeld, ook onduidelijkheid omtrent het dienstverband onder, alsook arbeidsverhoudingen waar exploitanten een onevenredig deel van hetgeen de klant betaalt opstrijken en een onevenredig deel van het risico naar de sekswerker schuiven. Of het gegeven dat sekswerkers nergens verhaal kunnen halen bij oneerlijke werkverhoudingen. Maar ook dan blijft de vraag (zoals bij alle vormen van arbeidsexploitatie) wanneer precies de grens overschreden wordt tussen slechte arbeidsomstandigheden die aangepakt zouden moeten worden via het arbeidsrecht, en 'criminele uitbuiting' in de zin van mensenhandel, d.w.z. omstandigheden die zo slecht of beperkend zijn dat er sprake is van een schending van mensenrechten. De meest duidelijke situatie

¹ Het Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime definieert mensenhandel, kort gezegd als het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen, door middel van (de dreiging met) dwang of geweld, ontvoering, misleiding of misbruik van overwicht met het oogmerk van uitbuiting. De EU Richtlijn (2011/36/EU) en de Nederlandse definitie volgen de internationale definitie.

² HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857: "uitbuiting" moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel van art. 273f.1 onder 3 Sr.

is wanneer iemand tegen haar of zijn wil tot prostitutie wordt gedwongen, maar, zoals gezegd, beslaat dit maar een (beperkt) deel van de mensenhandelzaken. Uit analyses van de NRM (2012, p. 57) naar de toegepaste dwangmiddelen in 111 zaken van seksuele uitbuiting uit 2010 blijkt, bijvoorbeeld, dat slechts in 22% van de tenlasteleggingen (en 16% van de bewezenverklaringen) sprake was van misleiding t.a.v. de aard van de werkzaamheden. Welke criteria de NRM precies in haar schatting gebruikt is niet duidelijk.

Hoe komen de cijfers tot stand?

De registratie waar de NRM zich op baseert betreft de meldingen die jaarlijks binnenkomen bij CoMensha, 'hét landelijk centrum tegen mensenhandel'. De meeste meldingen komen, bij vaststelling van signalen van mensenhandel, van de politie en, in mindere mate (zie verderop), van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Een factsheet van Movisie (kennisinstituut voor sociale vraagstukken) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) uit 2018 noemt als signalen van mensenhandel: er is meestal een begeleider bij de persoon, vage uitleg voor verwondingen, bedreiging (van het slachtoffer zelf of van familieleden), klachten door het werk (bijv. ongelukken bij werk in de bouw en meerdere zwangerschappen, abortussen of genitale klachten bij sekswerk), psychosomatische klachten, drugs-/alcoholverslaving, tatoeages. Als specifieke signalen bij binnenlandse mensenhandel worden genoemd: geïsoleerd zijn van familie/vrienden en afhankelijkheid van een ander, plotseling veel geld of andere kleding hebben, gedragsveranderingen, afpersing en verslechterende schoolprestaties. Specifieke signalen bij grensoverschrijdende mensenhandel zijn: wonen op de werkplek, paspoort niet in eigen bezit, niet zelf reis geregeld, werkadres niet bekend, opgebouwde 'schulden', ongedocumenteerd zijn (Movisie/VWS, 2018). Daarnaast hanteert CoMensha een eigen signaallenlijst die deels overlapt, deels verschilt en circuleren er nog diverse andere signaallenlijsten, bijvoorbeeld één die in 2013 door het Ministerie van Justitie werd ontwikkeld in het kader van een EU-project, en de (inmiddels verouderde) Aanwijzing Mensenhandel van het OM van 2013.

Signalen kunnen worden vastgesteld in formele en informele contacten, maar de politie laat zich ook op het spoor zetten van signalen van mensenhandel door een zogenaamde 'webcrawler', een computerprogramma dat online seksadvertenties scant en daarbij aan de hand van indicatoren en algoritmes automatisch het risico op mensenhandel inschat. Andere organisaties en individuen die (vermoedelijke) slachtoffers bij CoMensha melden zijn uiteenlopende overheids- en niet-gouvernementele organisaties, zorgcoördinatoren, (jeugd)hulp-, opvang- en dienstverlenende instanties, Veilig-Thuis-organisaties, et cetera. Over de criteria voor signalering heeft de NRM geen werkafspraken met deze organisaties. Ook burgers kunnen melden

maar dat komt weinig voor.

Voor de hierboven, met veel publiciteit aangekondigde schatting van het zogenaamde 'dark number' van slachtoffers maakt de Nationaal Rapporteur gebruik van *Multiple Systems Estimation* (MSE). Dit is een veredelde versie van de vangst-hervangstmethode ('capture-recapture', oorspronkelijk bijvoorbeeld van vissen in een vijver), waarbij de mate van overlap in de 'vangsten' c.q. meldingen door verschillende organisaties richtinggevend is. De basisaanname is dat de kans dat er overlap bestaat en een slachtoffer meerdere keren gemeld wordt klein is bij een groot *dark number* en juist groot bij een klein *dark number*. De mate van overlap wordt onderzocht onder het gemiddeld aantal (door een geselecteerd aantal organisaties) geregistreerde (mogelijke) slachtoffers in de laatste twee jaren van de periode waarover wordt gerapporteerd. Op basis van die overlap wordt het *dark number* geschat, i.e. het aantal slachtoffers dat in geen enkele meldingen-set vóórkomt. Voor 2018 kwam die schatting op basis van (de geringst mogelijke) signalen van mogelijke slachtoffers uit op een totale populatie van 5000-7300 'daadwerkelijke' slachtoffers van mensenhandel. Daarvan zou twee-derde (67%, n=4300) slachtoffer van seksuele uitbuiting zijn, ruim twee keer zo vaak Nederlands (46%) als buitenlands (21%).

Kwaliteit en betrouwbaarheid

De kwaliteit van de door CoMensha geregistreerde meldingen is sterk variabel. Vooral kan niet genoeg benadrukt worden dat het steeds *mogelijke* slachtoffers betreft, geen feitelijke. De rapporteur licht toe: 'De cijfers in deze monitor betreffen mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Dat betekent dat voor sommige van hen slechts sprake is geweest van het geringste signaal van mensenhandel. Er bestaat in Nederland geen geformaliseerde manier van vaststellen van slachtofferchap. [...] Ten behoeve van de leesbaarheid is er in deze monitor voor gekozen de nuance op deze plaats te benoemen en verder telkens kortweg te spreken over slachtoffers' (NRM, 2018, p. 16). In de persberichten wordt zelfs de 'nuance' weggelaten, daar gaat het gewoon over 'slachtoffers'.

De Rapporteur erkent dat de registratie vele beperkingen kent. Gebrek aan gelijkvormigheid of eenduidigheid in de gehanteerde criteria maakt dat in de meldingen rijp en groen door elkaar lopen. Melding van een strafrechtelijke aangifte van aperte dwang en uitbuiting staat naast die van de docente die belt omdat zij zich zorgen maakt dat een leerlinge misschien slachtoffer is van een loverboy en naast die van de politiemans die economische motieven om in de prostitutie te werken ook dwang vindt. Hoe die verhoudingen liggen: we weten het niet. CoMensha registreert wel de bron van meldingen, maar selecteert niet op ernst of zwaarte. Sommige meldingen worden ook anoniem gedaan. Van twee derde (64,5%) van de mogelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting in de peri-

ode 2013-2017 is onbekend in welke prostitutiesector zij werkzaam zijn (NRM 2018, p. 65). Van een kwart is onbekend of zij aangifte hebben gedaan (of misschien nog zullen doen). 43% van de Nederlandse en 31% van de buitenlandse slachtoffers doet zeker géén aangifte (NRM 2018, p. 90). Over de redenen daarvoor zegt de registratie niets. Eén van de redenen kan zijn dat er in een deel van de gevallen gewoonweg geen sprake is van (ervaren) slachtofferschap. De genoemde signalen van seksuele uitbuiting herbergen in ieder geval vele mogelijkheden tot vals-positieven. Illegaal verblijf, geen woning hebben en bang zijn voor uitzetting, zijn criteria die voor veel buitenlandse werknemers gelden. En ook sekswerkers vallen wel eens van de trap of zijn slachtoffer van huiselijk geweld. De dominantie van het mensenhandel-narratief maakt wellicht dat betrokken professionals mensenhandel zien waar het 'gewoon' (migratie voor) sekswerk betreft. Relevant is ook dat de uitsluitend door de KMar gemelde 'mensenhandel-slachtoffers' tegenwoordig in de cijfers buiten beschouwing worden gelaten sinds de Hoge Raad in 2016 bepaalde dat vrijwillige werving van prostituees over de grens niet langer onder mensenhandel valt. In 2014 zijn er 305 en in 2015 171 meldingen gedaan waarbij de KMar op basis van *profiling* vermoedt dat betrokkene in Nederland in de prostitutie werkt of gaat werken zonder dat er sprake is van indicaties van dwang, misleiding of uitbuiting (NRM 2014, § 3.3; NRM 2018, p. 61). Het is niet duidelijk of deze meldingen al dan niet zijn meegeteld als basis voor de schatting van de NRM. Bovendien is niet van alle meldingen in 2017 bij Co-Mensha duidelijk of het om een slachtoffer dan wel een getuige, betrokkene of benadeelde gaat (NRM, 2018, p. 61, voetnoot 8). Opnieuw is niet duidelijk of ook deze twijfelgevallen zijn meegeteld voor de schatting.

Bij de betrouwbaarheid van een extrapolatie op basis van een onevenwichtige registratie zijn, vervolgens, eveneens verschillende bedenkingen op hun plaats. Principieel geldt dat een onbetrouwbare dataset niet magischerwijs omgetoverd kan worden tot een adequate extrapolatie. Vooral de waarschijnlijkheid van 'vals-positieven' bij de huidige lage drempels en hypersensitiviteit voor signalen maakt de kans groot dat de schatting van het *dark number* explodeert. Fouten in de input worden namelijk dubbelop versterkt in de output. Vals-positieven verhogen niet alleen het aantal primaire signalen abusievelijk maar verhogen ook de uiteindelijke populatieschatting doordat ze de overlap tussen de meldingen-sets verlagen. Andere dubbelsignalen kunnen onopgemerkt blijven omdat meldingen onvolledig zijn of anoniem. De begrijpelijke neiging van veel sekswerkers en ('illegale') migranten om vooral uit beeld van (sommige) instanties te blijven, niet het achterste van hun tong te laten zien of zelfs instanties effectief een rad voor ogen te draaien, is eveneens van belang in dezen. Een en ander wordt nog gecompliceerd door het feit dat niet alle instanties verplicht zijn te melden. De politie is dat wel, maar instellingen,

zoals regio-/zorg coördinatoren, jeugdzorg- en jeugdbescherming zijn dat niet. Elk mechanisme dat overlap tussen de meldingen-sets kunstmatig verlaagt, betekent een kunstmatige verhoging van het geschatte *dark number*.

(On)geschiktheid van de MSE-methodiek

Een sekswerker bloggend onder de naam Zondares is in 2017 te rade gegaan bij deskundigen (Ding & Fienberg, 1996; Krüger & Lum, 2015; Seybolt et al., 2013) en noemt, naast de cruciale eis van een foutenvrije dataset, nog een drietal voorwaarden dat gesteld moet worden aan een valide extrapolatie en betrouwbare conclusies op basis van de MSE-methodiek (Zondares, 2017). Deze voorwaarden zijn: onafhankelijkheid van de verschillende meldingen-sets (vóórkomen in de ene data-set mag de kans om ook in een andere data-set voor te komen niet beïnvloeden), homogeniteit van de populatie (zodat ieder individu een even grote kans heeft 'gevangen' te worden) en geslotenheid van het systeem en daarmee van constantheid in de populatie waar het over gaat. Gezien de, in dit geval, hoge mate van doorverwijzing tussen de verschillende instanties, de grote heterogeniteit van de populatie én van de meldingen, en de overduidelijke openheid van het systeem waar we hier over spreken, mag duidelijk zijn dat hier aan geen van deze voorwaarden wordt voldaan. Waar bij de eis van een foutenvrije dataset geen enkele reparatie mogelijk is, kunnen in deze drie gevallen wel statistische correcties worden toegepast. Deze kunnen echter alleen adequaat zijn als ze gefundeerd zijn op gedegen *real-life* inzichten. En aan die inzichten ontbreekt het nu juist goeddeels in dit veld.

Een en ander doet ernstige vragen rijzen bij de geschiktheid van de MSE-methodiek voor de vaststelling van de omvang van de populatie slachtoffers van mensenhandel of seksuele uitbuiting. De sociale dynamiek door (en jegens) een groep gestigmatiseerde individuen, in heel verschillende posities, strategisch navigerend in een zwaar gereguleerd veld, is wel wat anders dan het simpele gedrag van een populatie vissen in een vijver. Op zijn zachtst gezegd is er volop reden tot grote zorgvuldigheid en terughoudendheid bij de interpretatie en het gebruik van de cijfers. Dat geldt al voor de registratiecijfers op zich, maar in nog hogere mate voor de geëxtrapoleerde cijfers. Duidelijk zou te allen tijde moeten zijn dat het hier om een onvolkomen en methodologisch dubieuze schatting op basis van vermoedens gaat, waarbij velerlei aannames, (voor) oordelen en dynamieken anderszins hun moeilijk vast te stellen effecten sorteren. Gezien de opkloppende werking van vals-positieven lijkt ons de kans op *onderschatting* bijzonder klein, maar de gerede mogelijkheid van *overschatting* van seksuele uitbuiting van de populatie slachtoffers zou op zijn minst prominenter onderkend moeten worden. Die mogelijkheid wordt, gezien inhoud en toonzetting van de persberichten en rapporten, zelfs niet door de rapporteur zelf overwogen.

Terwijl daar dus niet alleen op basis van statistische inzichten maar ook, zoals hieronder zal worden betoogd, op basis van internationale sociaal-wetenschappelijke literatuur over *trafficking* toch alleszins aanleiding toe is.

Bedenkingen bij 'the War on Trafficking'

Wereldwijd, ook in Nederland, wordt tegenwoordig het debat over sekswerk beheerst door een preoccupatie met mensenhandel. Het VN Protocol dienaangaande uit 2000 en de uitrol van de *Global War on Trafficking* door de toenmalige Bush-regering zijn hierbij cruciaal geweest. Een gecoördineerde strijd tegen (seksuele) dwang, misleiding, geweld en uitbuiting is uiteraard buitengewoon gewenst. De achterkant van de medaille is echter dat met de wijze waarop deze nu vorm krijgt de mensenrechten van sekswerkers op grote schaal worden geschonden, hun veiligheid, gezondheid, autonomie en welzijn ernstig worden geschaad en mensenhandel zelf ineffectief wordt bestreden of zelfs wordt bevorderd (zie Agustín, 2007; Amnesty International, 2016a, 2016b; Empower, 2012; GAATW, 2007; ICRSE, 2016; 2018; Küllick, 2003; Le Bail & Giametta, 2018; Platt et al., 2018; Pai et al., 2018; Vanwesenbeeck, 2017; Wijers, 2015). Onder het mom van mensenhandelbestrijding, worden werkplekken overvallen en gesloten en verdiensten geconfisciseerd; sekswerkers uit hun huis gezet, gearresteerd, gedepoteerd, gevangen gezet en gedwongen gerehabiliteerd. Door toenemende repressie escaleert het stigma op sekswerk en daarmee al haar negatieve consequenties. Werkroutines en -relaties die sekswerkers gebruiken voor hun veiligheid komen onder druk te staan, de toegang tot zorg en recht nemen af, risico's en kwetsbaarheid nemen toe. Sekswerkers worden vanwege toenemende repressie en verhoogde kwetsbaarheid in de armen van (meer of minder nietsontziende) tussenpersonen en mensenhandelaren gedreven. Hun positie ten opzichte van exploitanten en klanten verzwakt. De politie heeft een nieuwe vrijbrief gekregen voor misbruik, gedwongen seks, afpersing en chantage van sekswerkers. De autoriteit en zeggenschap van sekswerkers over hun werk kalven af en wegen naar betere levens, in of buiten de industrie, worden geblokkeerd. Empower Foundation (2012) in Thailand stelt dat sekswerkers meer te duchten hebben van anti-traffickers dan van traffickers.

In Nederland is sinds 2000 het aantal 'legale' werkplekken (in clubs en ramen) gehalveerd, vaak onder het mom van bestrijding van mensenhandel, en maakt een olopend aantal repressieve maatregelen sekswerkers het werken steeds lastiger (Bleeker et al., 2014; Soa Aids

Nederland, 2018). In toenemende mate zijn zij afhankelijk van een krimpend aantal vergunde werkplekken in handen van een beperkt aantal uitbaters, terwijl alle wegen om legaal zelfstandig te werken, zonder tussenkomst van een exploitant, inmiddels vrijwel zijn afgesneden. Waar controle zich aanvankelijk richtte op bedrijven, is dat steeds meer verschoven naar controle van sekswerkers zelf, door exploitanten, de politie en de gemeente, ten koste van hun privacy, autonomie en keuzevrijheid. Ondertussen worden sekswerkers in het politieke en publieke debat steeds meer als hulpeloze slachtoffers dan wel onmondige wezens geframed die het beste onder curatele kunnen worden gesteld, neemt het stigma op sekswerk toe en wordt geprobeerd om via de achterdeur sekswerk te her-criminaliseren. Een voorbeeld is het kabinetsvoorstel voor de invoering van een 'pooiervod' dat de werkrelaties van sekswerkers zonder vergunning strafbaar wil stellen, zoals boekhouders, chauffeurs en beveiligers. Een vergunning die ze overigens niet krijgen. Sekswerkers hebben geen inbreng in dit beleid, maar ondervinden er wel de gevolgen van (Wijers, 2018a, 2018b).

Tegen mensenhandel of tegen sekswerk?

Zo is de strijd tegen mensenhandel feitelijk een strijd tegen prostitutie en tegen sekswerkers geworden. Migrantensekswerkers zijn daarbij de eersten die in beeld van de autoriteiten komen en worden, in veel landen, bij vermoedens van mensenhandel routinematig het land uit gezet zonder enige vorm van verdere bescherming. Ze worden gezien als slachtoffers maar behandeld als criminelen, observeert Kempadoo (2012). Beide kwalificaties zijn incorrect. Elk gedegen onderzoek op dit punt laat zien dat voor het overgrote deel van 'buitenlandse' sekswerkers, migratie voor sekswerk een bewuste, weloverwogen keuze is. Ondanks de vele vormen van exploitatie en criminaliteit die onvermijdelijk zijn in een sfeer van verbod en illegaliteit, zijn er in het algemeen weinig aanwijzingen voor aperte dwang en geweld in de landen van oorsprong (Agustín, 2007; Doezema, 2000; Kempadoo, 2012; Sahni & Shankar, 2013; UN Centre for International Crime Prevention, 2003; Wagenaar et al., 2017; Weitzer, 2007, 2015)³. Zelfs het stereotiep dat het steevast om laag opgeleiden gaat die in ernstig financiële nood verkeren blijkt inadequaet (Busza, 2004; Hwang, 2017). De meeste migranten in het sekswerk zien zichzelf zeker niet als slachtoffer, laat staan als naïef of zielig. Maar, zoals Agustín (2006) zegt: *"There seems to be a widespread, fundamental inability to combine considerations of push and pull factors for migration with an acknowledgement*

³ Over de mate van dwang wordt ook in Nederland fel gedebatteerd. Tegenstanders van sekswerk claimen wel dat 80-90% van de sekswerkers gedwongen zou zijn. Waarschijnlijk vindt dat zijn oorsprong in de schattingen uiteenlopend van 50% tot 85% waar zes zedenrechercheurs zich 11 jaar geleden wel aan wilden wagen in een onderzoek van het Korps landelijke politiediensten (KLPD, 2008). In zelfrapportages door sekswerkers in enkele recente beleidsonderzoeken variëren meldingen van 'dwang ooit' van 4% (Bleeker et al., 2014), via 8% (Dekker et al., 2006; van Wijk et al., 2010) tot 10% (Wagenaar et al., 2013).

of migrants' agency". Dit neemt uiteraard niet weg dat zij tijdens het migratie traject en in de loop van het werk in het land van bestemming met allerlei vormen van misbruik geconfronteerd kunnen worden, en meer naarmate hun positie zwakker is en hun toegang tot het recht geringer.

De recente toename in aandacht en activiteiten ter bestrijding van mensenhandel is verbluffend. De 'global anti-trafficking juggernaut' (Kempadoo, 2012) bestaat uit een veelkleurige coalitie van conservatieve Christelijken, Evangelicals, fundamentalistische Islamisten, abolitionistische (radicaal) feministen, een aantal Hollywood *celebs*, en uiteenlopende inter- en nongouvernementele organisaties. De anti-mensenhandel-ideologie is doorgedrongen tot alle niveaus van overheidsbeleid, om te beginnen in de Verenigde Staten (Weitzer, 2007) en, voor een belangrijk deel in het kielzog daarvan, in veel andere landen (Corrêa et al., 2008; Vanwesenbeeck, 2018). Ook in Europa is sprake van een toenemende hegemonie van het mensenhandel-discours en van een stellige ruk richting repressie in veel landen (Jahnsen & Wagenaar, 2018). Terwijl het Europese parlement in 1986 nog decriminalisering van *the exercise of the profession* adviseerde (Euchner en Knill, 2015), sprak het in 2014 instemming uit met het 'Zweedse model' van klantcriminalisering. Inmiddels is aangetoond dat de effecten daarvan even negatief zijn als van andere vormen van criminalisering en repressie (Platt et al., 2018; Le Bail et al., 2018; Amnesty International, 2016b). Zweden heeft zich enorme inspanningen getroost om partiële criminalisering wereldwijd als feministisch aan de man te brengen, een specifieke uiting van haar ook anderszins relatief agressieve *nation branding* (Boström & Peters, 2018; Dodillet & Östergren, 2011).

Ook abolitionisten in de VS lijken kosten noch moeite te sparen om hun anti-prostitutie-ideologie in Europa en elders te sonderen (cfr. Corrêa et al., 2008; Hoff, 2014). Er gaat waanzinnig veel geld om in de anti-mensenhandelindustrie. Magnanti (2016) becijferde dat de vijftig grootste *anti-trafficking*-organisaties in de VS sinds 2015 een jaarlijks inkomen van ongeveer 700 miljoen dollar ontvangen. Op basis van gegevens van fundingtrends.org wordt geconstateerd dat er tegen 2016 20 keer zoveel geld beschikbaar was voor *anti-trafficking* dan voor ondervoeding, tuberculose en malaria tezamen. Meerdere wetenschappers (Bernstein, 2010; 2018; Corrêa et al., 2008, 2014; Doezema, 2000; Kempadoo, 2012) beschouwen de exponentiele groei van de anti-mensenhandelbeweging tegen de achtergrond van de terugkeer van religie en de heteronormatieve gezinsmoraal, en van negatieve effecten van afbraak van de welvaartsstaat en globalisering zoals te herkennen in nationalisme, populisme en anti-migratie (en migranten) sentimenten. Er worden parallellen gezien met de morele paniek en *white slavery* debatten van meer dan een eeuw geleden. Ook toen speelden diepe angsten en onzekerheden een rol in

verband met de groeiende macht en mobiliteit van vrouwen, een teloorgang van de familie, verlies van nationale identiteit, toenemende migratie, en het gevoel van bedreiging van sociale stabiliteit. Dezelfde retoriek wordt gehanteerd voor wat destijds ontmaskerd werd en, naar het schijnt, ook nu ontmaskerd kan worden als een culturele mythe.

Schadelijk en weinig succesvol

Schrijnend bij dit alles is dat de feitelijke slachtoffers van mensenhandel veelal tussen de wal en het schip terecht komen. Terwijl de *anti-trafficking*-beweging zegt slachtoffers te willen beschermen, gebeurt juist het tegenovergestelde; de hierboven beschreven mensenrechtenschendingen illustreren dat. Waar rechten ontbreken, sekswerkers geen verhaal kunnen halen en het hele klimaat omtrent sekswerk negatief is, worden misbruik en uitbuiting waarschijnlijker en ontsnapping moeilijker, maar slachtoffers van mensenhandel tegelijkertijd uitermate slecht bediend. Uitgebreide studie van de stand van zaken in de anti-mensenhandel-industrie leidt tot de conclusie dat, ondanks de enorme hoeveelheid geld die omgaat in de *War against Trafficking*, vooruitgang op het gebied van slachtofferzorg en veroordeling van daders en criminele netwerken opvallend traag is (Dottridge, 2014). Na gedegen onderzoek naar de anti-mensenhandel-beweging in de VS en Engeland concludeert Magnanti (2016): *'The closer we look at the truth about trafficking, the more we find not women and children being saved from terrible fates, but powerful agencies claiming money and attention for themselves while the people they supposedly rescue are arrested, deported, and fall through society's cracks'* (p. 49).

Het – ook in Nederland aan invloed winnende – neo-abolitionistisch deel van de anti-mensenhandelbeweging verkoopt haar anti-sekswerk-inspanningen echter als de enige weg om een extreem ernstig probleem te bestrijden. Ze bedient zich daarbij van uiteenlopende strategieën waaronder de inzet van tendentieuze terminologie ('moderne slavernij', 'betaalde verkrachting', '*renting a vagina*', '*the buying of female flesh*') en extreme gruwelverhalen. Ze maakt claims die aantoonbaar onjuist zijn, zoals een veronderstelde dramatische stijging van het aantal kinderen in de prostitutie in Nederland na de opheffing van het borddeelverbod (zoals Childright in 2001 per radio verkondigde), vermeende evidentie van Post Traumatische Stress Stoornis onder twee derde van de sekswerkers (op basis van methodologisch sterk tekortschietend onderzoek door anti-sekswerkactivist Melissa Farley) of een veronderstelde toename van mensenhandel door decriminalisering van prostitutie. Met betrekking tot dat laatste vond een recent Nederlands onderzoek in opdracht van de Nederlandse overheid (Lensvelt-Mulders, 2016) dat 46 Noord-Europese studies onvoldoende validiteit en betrouwbaarheid bezitten om tot zinnige uitspraken over de relatie tussen prostitutiebeleid

en mensenhandel te leiden. In het nationale politieke debat wordt deze studie opvallend weinig aangehaald. Internationaal gehanteerde cijfers over (recente toename in) de omvang van mensenhandel (variërend van honderdduizenden tot vier miljoen of meer per jaar) zijn bekritiseerd vanwege een gebrek aan eenduidige definities, methodologische transparantie en brondocumentatie, incorrecte extrapolaties en onacceptabele verbreding van de definitie van slachtofferschap (Gozdziak & Collett, 2005, voor de U.S.; Kelly, 2005, voor Europa; Weitzer, 2007). Soms worden alle minderjarige sekswerkers als slachtoffer geteld, of alle migrantensekswerkers, of elke geografische verplaatsing ten behoeve van sekswerk (Magnanti, 2016; Weitzer, 2007, 2015). Ook worden de tellingen opgerekt met alle jongeren die risico op geweld lopen of, zoals in Nederland, met alle vermoedens van mensenhandel en 'mogelijke slachtoffers'.

Het 'in beeld krijgen' (om met de woorden van de Nederlandse rapporteur te spreken) van deze enorme hoeveelheden slachtoffers blijkt echter verre van succesvol. In de VS leverde de 40 miljoen dollar die in 2015 en 2016 besteed werd aan FBI's 'Operation Cross Country' zegge en schrijve twee arrestaties van vermoedelijke mensenhandelaren op die ieder één vermoedelijk slachtoffer zouden hebben gemaakt. In Engeland resulteerde in 2007 een grootschalige operatie waarbij 1300 sekswerklocaties werden binnengevallen en 255 sekswerkers werden 'gered' die later vrijwillige migranten bleken, uiteindelijk in de veroordeling van vijf mannen verspreid over het gehele land (voorbeelden uit Magnanti, 2016, pp. 55, 60). In Nederland werden in de periode tussen 2010 en 2014 gemiddeld iets meer dan 100 personen per jaar veroordeeld voor alle vormen van mensenhandel samen (NRM, 2015, p. 8). In 2017 werden 576 mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de seksindustrie bij CoMensha gemeld (NRM, 2018b). Ter vergelijking: volgens de Blijfgroep telt Nederland momenteel ieder jaar zo'n 200.000 slachtoffers van ernstig huiselijk geweld. Magnanti schertst dat er op Twitter meer groepen bezig zijn met *anti-trafficking awareness raising* dan dat er *actual documented victims* zijn (2016, p. 71).

Feit of frame?

Gezien de internationale evidentie en analyses van *trafficking* en *anti-trafficking* als historisch gewortelde constructies, is terughoudendheid in uitspraken over de omvang van mensenhandel en 'seksuele exploitatie' alleszins aangewezen. Het gebrek daaraan bij de Nationaal Rapporteur wekt de suggestie dat, ook in Nederland, het schermen met hoge aantallen slachtoffers eerder frame dan feit genoemd kan worden. Zeker is dat er ook hier sprake is van onvoldoende methodologische transparantie en brondocumentatie, van dubieuze extrapolaties en van een manipulatieve verbreding van de definitie van slachtofferschap van 'mogelijk' - of scherper nog: van 'geringste aanwijzing' -

naar 'daadwerkelijk'. Onmiskenbaar is er hier ook (deels) sprake van ideologisch gedreven agendering, van politiek-strategisch gemotiveerde datapresentatie en/of van morele paniek.

Kwalijk is dat, door het strooien met overdreven schattingen van slachtoffers en de eenzijdige focus op mensenhandel andere vormen van geweld, discriminatie en exploitatie van sekswerkers onzichtbaar worden. Mogelijk kunnen we de verschillende vormen van arbeidsexploitatie waar sekswerkers mee te maken krijgen, gezien het seksuele karakter van de dienstverlening, ook seksuele exploitatie noemen, maar te betwijfelen valt of dat de zaak van sekswerkers enig goed doet. Promotie van een beeld van duizenden hulpeloze seksueel geëxploiteerde vrouwen en meisjes (mannen, jongens en transgenders zijn nauwelijks onderwerp in het mensenhandeldebat) en het hanteren van tendentieuze terminologie doen dat in ieder geval niet. Alle versterking van het stigma op sekswerk werkt voor hen per definitie en aantoonbaar negatief uit. Dottridge (2017), een voormalig directeur van Anti-Slavery International, betoogt in dit kader dat bijvoorbeeld ook het framen van mensenhandel als 'moderne slavernij' uitermate onproductief is, omdat het de autoriteiten ontmoedigt om conventionele strategieën in te zetten om arbeiders te beschermen, zoals vakbondsvorming en arbeidswet- en regelgeving; precies de middelen die al vanaf de Industriële Revolutie met bewezen succes zijn gebruikt om uitbuiting, machtsmisbruik en willekeur te bestrijden. Juist door het framen van sekswerkers als hulpeloze slaven die gered moeten worden uit de handen van criminelen, wordt de mythe gepropageerd dat sekswerk oneerbaar en onacceptabel is en verboden zou moeten worden. In het publieke debat zien we een steeds verdere infantilisering van sekswerkers. Ze worden steeds minder gezien als volwassen burgers die in staat zijn hun eigen beslissingen te nemen en wier emancipatie ondersteund moet worden. Ze worden steeds meer gezien als potentiële slachtoffers of onmondige 'kwetsbare' wezens die 'voor hun eigen bestwil' gecontroleerd, beschermd, betutteld, ingeperkt en gered moeten worden, vaak onder verwijzing naar het feit dat een groot deel van de sekswerkers uit Oost Europa of andere 'buitenlanden' komt (Wijers 2018b, p. 13). Deze ontwikkeling versterkt eens te meer het stigma met alle negatieve gevolgen van dien, nog los van de racistische ondertoon.

Kwalijk is ook dat, samenhangend met de wens om toch vooral alle 'slachtoffers in beeld' te krijgen, er aan de positie van de feitelijke slachtoffers van mensenhandel nogal wat mankeert. De beperkte menskracht bij het politieel en justitieel apparaat wordt nu voor een belangrijk deel ingezet voor de 'signalering' en het vinden van slachtoffers, al dan niet via het screenen van websites en invallen bij thuiswerkende sekswerkers. Dat onttrekt menskracht aan het opvolgen van relevante signalen van dwang en geweld en het vervolgen van de plegers daarvan. Sinds de reorganisatie van de

politie zijn de gespecialiseerde mensenhandelunits bovendien geïntegreerd in de vreemdelingenpolitie met als gevolg een versterking van de focus op vreemdelingenbeleid in plaats van opvang en bescherming. Toegang tot hulp en bescherming is nog steeds grotendeels afhankelijk van de bereidheid en het vermogen van een slachtoffer om mee te werken met politie en justitie, Nederlandse en EU slachtoffers van mensenhandel kunnen niet of nauwelijks bij de gespecialiseerde opvang terecht, en niet EU-slachtoffers hebben geen recht op verblijf meer als ze bezwaar aantekenen tegen een beslissing van het OM om niet te vervolgen. Ook wordt van mensenhandelslachtoffers in de prostitutie (i.t.t. slachtoffers in andere sectoren) regelmatig geëist dat zij hun werk (en inkomen) opgeven om aangifte te kunnen doen (Netwerk VN-Vrouwenverdrag, 2018).

Al bij al is er volgens ons wel degelijk sprake van exploitatie, van arbeidsrechtelijk tot crimineel, maar zijn de 'duizenden slachtoffers van seksuele exploitatie' eerder een frame dan een feit, en wel een frame dat zowel de daadwerkelijke slachtoffers als de preventie en bestrijding van daadwerkelijke misstanden geen goed doet. Dat wekt bij ons het vermoeden dat de zoektocht naar de duizenden slachtoffers niet zozeer waarheidsvinding of de preventie van geweld en uitbuiting beoogt, maar eerder wordt ingezet om de toon te zetten voor een, ook in Nederland toenemend, neo-abolitionistisch, repressief en regel-zwaar prostitutiebeleid, uitlopend op een sluipende her-criminalisering van sekswerk.

Wat dan wél?

Allereerst is een betere, minder sensatiebeluste, meer realistische en zorgvuldige framing van mensenhandel en exploitatie in sekswerk nodig, of we die nu arbeidsexploitatie of seksuele exploitatie noemen. In ieder geval moeten we af van het onderscheid tussen wat in navolging van het VN Mensenhandelprotocol '*sexual exploitation*' versus '*labour exploitation*' is gaan heten, alsof dit totaal verschillende zaken zijn die een tegengestelde aanpak zouden vergen, in het eerste geval het criminaliseren van de hele sector, in het tweede geval versterking van arbeidsrechten van de werkers. Gedwongen arbeid, '*servitude*' en slavernij-achtige praktijken komen in elke (arbeids)sector voor, inclusief de seks-sector, en moeten als zodanig aangepakt worden. Het gebruik van de term arbeidsexploitatie legt daarbij de weg open naar een adequate adressering van arbeidsprocessen en misstanden, zonder de industrie in zijn geheel te stigmatiseren. In dit kader is het tevens van belang om volstrekt duidelijk te zijn over het onderscheid tussen sekswerk en mensenhandel. Sekswerk is werk, mensenhandel is geweld. Huiselijk geweld komt in veel huwelijken voor, maar desondanks zouden de meeste mensen het toch raar vinden om huwelijk en huiselijk geweld aan elkaar gelijk te stellen. Dat moeten we dus ook niet met sekswerk doen. Ook moeten we ophouden om slachtoffers van mensen-

handel en sekswerkers tegen elkaar op te zetten alsof ze tegengestelde belangen hebben. Of sekswerkers die opkomen voor hun rechten gebrek aan solidariteit met slachtoffers te verwijten. Integendeel, sekswerkers zijn de eersten die belang hebben bij een sector zonder geweld en uitbuiting en slachtoffers hebben net zo hard, of misschien nog harder, behoefte aan rechten.

Daarnaast verdient de registratie van CoMensha sterke verbetering. Naar ons idee is de introductie van een gestandaardiseerd 'afwegingskader' wenselijk, zoals dat ook gebruikt wordt bij de signalering van huiselijk geweld en kindermishandeling. In het kader van noodzakelijke aanpassingen vanwege de in 2018 geïntroduceerde Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) (NRM, 2018, p. 32; vgl. ook de uitspraken van CoMensha directeur Ina Hut in NRC, 2019), moet de hele registratie sowieso onder de loep genomen worden. Op zijn minst zal onderscheid gemaakt moeten worden naar de betekenis en ernst van signalen wil hieruit zinvolle kennis gehaald kunnen worden. Het probleem van onbetrouwbare cijfers en onnauwkeurige kansberekeningen kan je niet oplossen door middel van de invoering van een nieuwe schattingstechniek, maar alleen door middel van meer *kwalitatief* onderzoek naar mensenhandel, exploitatie en slachtofferschap. Meer inzicht is nodig in het brede spectrum van exploitatie, zowel in arbeidsrechtelijke als criminele zin, in de werkzame factoren, de beleving van exploitatie en slachtofferschap, en de beschermende dan wel risicovergroten effecten van wet- en regelgeving. Het gaat hier niet om de productie van meer cijfers, maar van degelijk inzicht en (praktisch) bruikbare kennis, kennis die niet alleen in zichzelf waardevol is maar bovendien de kwaliteit van statistische machinaties op onvolkomen datasets zou kunnen verbeteren.

Vervolgens is het nodig om de hulp en steun aan slachtoffers van mensenhandel te verbeteren en moet gezorgd worden dat sekswerkers altijd en overal veilig naar de politie kunnen stappen als ze te maken krijgen met geweld of uitbuiting, zelf of bij collega's, zonder dat ze bang hoeven te zijn voor negatieve gevolgen en met de zekerheid dat ze serieus worden genomen en respectvol behandeld. Principieel zou de branche en de bestrijding van exploitatie en mensenhandel gebaat zijn bij ondersteuning van de keuzevrijheid en autonomie van sekswerkers. Een veelvormige arbeidsrechtelijke structuur zou ontwikkeld dienen te worden die 'correct' werken in de commerciële seksbranche faciliteert, aansluit bij de diversiteit en dynamiek van de sector en bovendien voorkomt dat sekswerkers afhankelijk worden van een criminele structuur. Het voert in dit kader te ver om de contouren van effectief prostitutiebeleid gedetailleerd te omschrijven, maar kernwoorden daarin zijn: decriminalisering, stigmabestrijding, integratie, *community building*, participatie en samenwerkend beleid (cf. Amnesty International, 2016a; Östergren, 2017; Vanwesenbeeck, 2017; Wagenaar et al., 2017; Wijers, 2018). Uitgangspunt is in ieder geval de behandeling

van sekswerkers als volwassen burgers en partners in de bestrijding van misstanden. Het beeld van 'duizenden slachtoffers van seksuele exploitatie' staat onmiskenbaar op gespannen voet met dat streven.

Literatuur

- Agustin, L. M. (2007). *Sex at the margins: migration, labour markets and the rescue industry*. London: Zed Books.
- Aidsfonds. (2018). *Sekswerk en geweld in Nederland*. Amsterdam: SoaAids Nederland-Aidsfonds/Proud.
- Amnesty International. (2016a). *Amnesty International policy on state obligations to respect, protect and fulfil the human rights of sex workers*. Geraadpleegd op 11 maart 2017. www.amnesty.org/en/documents/pol30/4062/2016/en/
- Amnesty International. (2016b). *The Human Cost of 'Crushing' The Market: Criminalization of Sex Work in Norway*. Geraadpleegd op 11 maart 2017. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur36/4034/2016/en/>.
- Bernstein, E. (2010). Militarized Humanitarianism Meets Carceral Feminism: The Politics of Sex, Rights, and Freedom in Contemporary Antitrafficking Campaigns. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 36, 45-71.
- Bernstein, E. (2018). *Brokered Subjects. Sex, Trafficking & the Politics of Freedom*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Bleeker, Y., Heuts, L., Timmermans, M., & Homburg, G. (2014). *Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Boström, C., & Peters, L. (2018). De kunst om een land te verkopen. *De Groene Amsterdammer*, augustus 2018, 16-19.
- Busza, J. (2004). Sex Work and Migration: The Dangers of Oversimplification-A Case Study of Vietnamese Women in Cambodia. *Health and Human Rights*, 7, 231-249.
- Centre for International Crime Prevention (2003). *Assessing Transnational Organized Crime: Results of a Pilot Survey of 40 Selected Transnational Organized Criminal Groups in 16 Countries*. Vienna: UN Centre for International Crime Prevention.
- Corrêa, S., Petchesky, R., & Parker, R. (2008). *Sexuality, Health and Human Rights*. London/New York: Routledge.
- Dekker, H., Tap, R., & Homburg, G. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod. De sociale positie van prostituees 2006*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
- Ding, Y., & Fienberg, S.E. (1996). Multiple Sample Estimation of Population and Census Undercount in the Presence of Matching Errors. *Survey Methodology*, 22, 55-64.
- Dodillet, S., & Östergren, P. (2011). *The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects*. Conference paper presented at the International Workshop: Decriminalizing Prostitution and Beyond: Practical Experiences and Challenges. The Hague, March 3 and 4, 2011.
- Doezema, J. (2000). Loose women or lost women: the re-emergence of the myth of white slavery in contemporary discourses of trafficking in women. *Gender Studies*, 18, 23-50.
- Dottridge, M. (2014). Editorial: How is the money to combat human trafficking spent? *Anti-Trafficking Review*, 3, 3—14.
- Dottridge, M. (2017). *Eight Reasons Why We Shouldn't Use the Term Modern Slavery*. Open Democracy. Geraadpleegd op 20 November 2018. <https://www.opendemocracy.net/beyondslavery/michael-dottridge/eight-reasons-why-we-shouldn-t-use-term-modern-slavery>
- Euchner, E. M., & Knill, C. (2015). Prostitution: Sin, unavoidable evil, or recognized profession? In C. Knill, C. Adam, & S. Hurka (Eds.), *On the road to permissiveness? Change and convergence of moral regulation in Europe* (pp. 129-156). Oxford: Oxford University Press.
- GAATW (Global Alliance Against Traffic in Women). (2007). *Collateral damage: The impact of anti-trafficking measures on human rights around the world*. Bangkok: Author.
- Gozdziak, E., & Collett, E. (2005). Research on Human Trafficking in North America: A Review of the Literature. *International Migration*, 43, 99-128.
- Hoff, S. (2014). Where is the funding for anti-trafficking work? A look at donor funds, policies and practices in Europe. *Anti-Trafficking Review*, 3, 109-132.
- Hwang, M.C. (2017). Offloaded: Women's Sex Work Migration across the South China Sea and the Gendered Anti-trafficking Emigration Policy of the Philippines. *WSQ: Women's Studies Quarterly*, 45, 131-147.
- ICRSE. (2015). *Exploitation. Unfair labour arrangements and precarious working conditions in the sex industry*. Geraadpleegd op 2 februari 2017. <http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/Exploitation%20Report%2C%20ICRSE%20-%20May%202016.pdf>
- ICRSE. (2016). *Surveilled. Exploited. Deported. Rights Violations against Migrant Sex Workers in Europe and Central Asia*. Geraadpleegd op 2 februari 2017. http://www.sexwerkeurope.org/sites/default/files/userfiles/files/ICRSE_Briefing%20paper_MIGRANTS%20RIGHTS_November2016_A4_PRINT.pdf
- ICRSE. (2018). *Policing and Detention of Sex Workers in Europe and Central Asia*. Geraadpleegd op 2 februari 2017. <http://www.sexwerkeurope.org/news/news-region/icrse-launches-new-resource-policing-and-detention-sex-workers-europe-and-central>
- Janssen, M. (2018). The fluidity of a happy ending. In M. Skilbrei en M. Spanger (Red.) *Understanding sex for sale*. (pp. 142-158). New York and London: Routledge.
- Jahnsen, S.Ø., & Wagenaar, H. (Red.) (2018). *Assessing Prostitution Policies in Europe*. New York and London: Routledge.
- Kelly, L. (2005). You Can Find Anything You Want: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe. *International Migration*, 43, 237.
- Kempadoo, K. (2012). The Anti-Trafficking Juggernaut Rolls On. In Kamala Kempadoo, Jyoti Sanghera & Bandana Pattanaik (Eds). *Trafficking and Prostitution Reconsidered: New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights*. Second Edition (pp. 248-259). New York and London: Routledge.
- Korps landelijke politiediensten (KLPD). (2008). *Schone schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD - Dienst Nationale Recherche
- Krüger, J., & Lum, K. (2015). An exploration of multiple systems estimation for empirical research with conflict-related deaths. Paper prepared for presentation at the Visions in Methodology Conference at the University of Kentucky, May 13-16, 2015. Geraadpleegd op 2 oktober 2018. <http://visionsinmethodology.org/wp-content/uploads/2015/05/KO-MSE.pdf>
- Külick, D. (2003). Sex in the New Europe: The criminalization of clients and Swedish fear of penetration. *Anthropological Theory*, 199-218.
- Le Bail, H., Giametta, C., & Rassouw, N. (2018). *Que pensent les travailleurs du sexe de la loi prostitution? Enquête sur l'impact de la loi du 13 avril 2016 contre le « système prostitutionnel*. Full report. Paris: Medecins du Monde et al. Geraadpleegd op 21 december 2018. <https://www.medecinsdumonde.org/sites/default/files/Rapport-prostitution-BD.PDF>.
- Lensvelt-Mulders, G., Lugtig, P., Bos, P., Elevelt, A., & Helms A. (2016). *Aan de grenzen van het meetbare. De methodologische kwaliteit van internationale studies naar de omvang van aan prostitutie gerelateerde mensenhandel met nadruk op Noordwest Europa*. WODC/Ministerie van Justitie en Veiligheid.

- Lestrade, S. (2018). De reikwijdte van artikel 4 EVRM en wederzijds voordelige uitbuiting. *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten/NJCM-Bulletin*, 43, 4, 2018.
- Magnanti, B. (2016). *Sex, lies and statistics: The truth about sex work the mainstream press, politicians, and Julie Bindel don't want you to read*. Amazon/Kindle Direct Publishing: Author.
- Moore, A.E. (2015). *Special Report: Money and Lies in Anti-Human Trafficking NGO's*. Truth-out.org. Geraadpleegd op 5 juli 2018. <https://truthout.org/articles/special-report-money-and-lies-in-anti-human-trafficking-ngos/>
- Movisie en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2018). *Factsheet: Mensenhandel*. Geraadpleegd op 2 december 2018. <https://www.huiselijkgeweld.nl/mensenhandel/factsheet>.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM). (2012) *Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2010. Een analyse*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM). (2015). *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers vervolging en berechting 2010-2014*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM). (2017a). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM). (2017b). Geraadpleegd op 2 december 2018. <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2017/minderjarige-meisjes-vaker-slachtoffer-van-seksuele-uitbuiting-dan-gedacht.aspx>
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM). (2018a). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) (2018b). Geraadpleegd op 2 december 2018. <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2018/mensenhandel-nog-niet-beter-in-beeld.aspx>
- Netwerk VN-Vrouwenverdrag (2018). *Joining forces to break the circle of violence against women*. Dutch NGO Shadow Report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combatting violence against women and domestic violence (Istanbul Convention).
- NRC. (2019). *Minder grip op handel in mensen*. Geraadpleegd op 2 mei 2019. <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/01/minder-grip-op-handel-in-mensen-a3958870>
- Östergren, P. (2017). *Preventing exploitation and trafficking in the sex work sector*. DemandAt (Addressing Demand in Anti-Trafficking Efforts and Policies) Policy Brief. Geraadpleegd op 3 mei 2018. http://demandat.eu/sites/default/files/DemandAT_PolicyBrief_Preventing%20Vulnerability.pdf
- Pai, A., Murthy, L., Saraswathi Seshu, M., & Shukla R. (2018). *Raided. How anti-trafficking strategies increase sex workers vulnerability for exploitative practices*. Maharashtra (India): SANGRAM/VAMP.
- Persak, N. (2014). The framing of prostitution as victimhood and violence for criminalisation purposes. In N. Platt, L. Grenfell, P. Meiksin, R. Elmes, J. Sherman, S.G., Sanders, T., ... & Crago A. (2018). Associations between sex work laws and sex workers' health: A systematic review and meta-analysis of quantitative and qualitative studies. *PLOS Medicine* | <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002680>
- Seybolt, T.B., Aronson, J.D., & Fischhoff, B. (2013). *Counting Civilian Casualties: An Introduction to Recording and Estimating Nonmilitary Deaths in Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Soa Aids Nederland. (2018). *De legale façade. Seksworkbeleid: hoe kan het anders?* Amsterdam: Soa Aids Nederland.
- Vanwesenbeeck, I. (2016, September). [Discussant] *Understanding sexual exploitation in sex work*. Meeting COST Action, 20-23 September, Zagreb, Croatia.
- Vanwesenbeeck, I. (2017). Sex Work Criminalization Is Barking Up The Wrong Tree. *Archives of Sexual Behavior*, 46, 1631-1640.
- Vanwesenbeeck, I. (2018). The Making of "The Trafficking Problem". *Archives of Sexual Behavior*, doi: 10.1007/s10508-018-1367-4
- Vanwesenbeeck, I. & Wijers, M. (2017, March). [Paper] *Working on a Sex Worker Exploitation Index (SWEI), Phase 1*. Conference PROSPOL-2017: 'Displacing Sex for Sale' Conference at Aalborg University Copenhagen on 29th-31st March 2017.
- Wagenaar, H., Altink, S., & Amesberger, H. (2013). *Final report of the international comparative study on prostitution policy: Austria and the Netherlands*. Den Haag: Platform31.
- Wagenaar, H., Amesberger, H., & Altink, S. (2017). *Designing Prostitution Policy. Intention and Reality in Regulating the Sex Trade*. Bristol/Chicago: Policy Press.
- Weitzer, R. (2007). The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology and Institutionalization of a Moral Crusade. *Politics & Society*, 35, 447-475.
- Weitzer, R. (2015). Human trafficking and contemporary slavery. *Annual Review of Sociology*, 41, 223-42.
- Wijers M., & Bijleveld L. (2014). *Evaluatie opting-in regeling in de besloten prostitutie*. Platform Positatieverbetering Prostituees & Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann.
- Wijers M. (2015). Purity, Victimhood and Agency: Fifteen years of the UN Trafficking Protocol. *Anti-Trafficking Review*, 4, 56—79.
- Wijers M. (2018a). Fifteen Years Lifting of the Ban on Brothels: The Struggle of Policy Makers between Sex Workers as Agents or Victims. In R. Piotrowicz, C. Rijken, and B.H. Uhl (Eds.), *Routledge Handbook Human Trafficking* (pp. 487-498). New York and London: Routledge.
- Wijers M. (2018b). *De legale façade. Seksworkbeleid: hoe kan het anders?* Amsterdam: Soa Aids Nederland.
- Wijk, A. van, Nieuwenhuis, A., van Tuyn, D., van Ham, T., Kuppens, J., & Ferwerda, H. (2010). *Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam*. Arnhem: Bureau Beke.
- Zondares (2017). *Of tadpoles, newts, and forced prostitution*. Geraadpleegd op 22 januari 2019. <https://zondares.blogspot.com/2017/11/of-tadpoles-newts-and-forced.html>

Summary

'Thousands of victims of trafficking in the Netherlands': fact or frame?

In this article, Dutch figures for (high) numbers of victims of trafficking and sexual exploitation in the sex industry are critically examined. The authors conclude that there is good reason to consider these figures frame rather than fact. They argue that the promotion of such a frame is detrimental to both an effective fight against trafficking and sexual exploitation and to the position of sex workers. Some recommendations for more productive ways to fight abuses in sex work are provided.

Keywords: sex work, trafficking, prostitution, sexual exploitation

Trefwoorden: sekswork, seksuele exploitatie, NRM, beleid