

Geachte staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Beste Eric van der Burg,

U ontvangt deze brief vanuit jongerenbeweging Exxpose. In deze brief willen wij reageren op een onderzoek, dat is uitgevoerd naar aanleiding van ons burgerinitiatief, in opdracht van uw voorganger staatssecretaris Ankie Broekers-Knol. Wij zijn teleurgesteld in de kwaliteit en professionaliteit van dit onderzoek, en willen daarom aantonen waarom dit onderzoek geen basis kan vormen voor beleidsbeslissingen op het thema prostitutie. Alvast hartelijk dank voor uw tijd.

1 | Aanleiding onderzoek

Op 3 september 2020 vond [het debat](#) naar aanleiding van [ons burgerinitiatief](#) plaats in de Tweede Kamer. In dit debat besloot staatssecretaris Ankie Broekers-Knol tot het uit laten voeren van een vergelijkend onderzoek naar diverse vormen van beleid rondom prostitutie en de effecten hiervan. Dit werd het onderzoek '[De aard en effecten van prostitutiebeleid](#)', uitgevoerd door Regioplan, in opdracht van het WODC.

Het is fijn dat er zo concreet opvolging is gegeven aan ons burgerinitiatief. Toch hebben wij veel kritische noten op de inhoud hiervan.

Omdat dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van ons burgerinitiatief, voelen wij ons genoodzaakt om dit aan te kaarten bij u als staatssecretaris. We zullen deze brief tevens naar het WODC sturen.

2 | Inhoudelijke kritiek op het onderzoek

3.1 Het strafbaarstellen van de *sekskoper* geeft niet hetzelfde effect als het strafbaarstellen van de *seksverkoper*

Het doel van dit onderzoek van Regioplan is het vergelijken van verschillende vormen van beleid, naar aanleiding van een debat over specifiek het Zweeds beleid, waarbij de sekskoper strafbaar wordt gesteld.

Hierin is een storende fout gemaakt, waarbij alle beleidsvarianten waarin één aspect juridische gevolgen heeft, samengevoegd zijn onder de term 'criminalisering'.

Zo is het Zweeds beleid geplaatst onder het criminaliseringsmodel. Het beleid waarbij zowel koper als sekskoper strafbaar wordt gesteld (bekend als criminaliseringsmodel, en bijvoorbeeld van kracht in Roemenië) wordt hiermee onder dezelfde noemer geplaatst als het Zweeds beleid, waarbij de seksverkoper is gedecriminaliseerd en de sekskoper gecriminaliseerd. Zowel de uitgangspunten als evaluaties op deze beleidsvormen zijn uiteraard zeer divers.

Het is ook niet voor niets dat Zweden aangeeft dat hun beleidsvariant geen criminaliseringsmodel is, maar 'gelijkheidsmodel' genoemd dient te worden. Het uitgangspunt van dit beleid is het decriminaliseren van mensen in prostitutie, en is dan ook niet over één kam te scheren met de term 'criminaliseren'. Een van de grondleggers van het Zweeds model, Catherine McKinnon, zegt hierover het volgende:

"Any adequate law or policy to promote the human rights of prostituted people has three parts: decriminalizing and supporting people in prostitution, criminalizing their buyers strongly, and effectively criminalizing third-party profiteers."¹

Deze typologie is dan ook onbruikbaar voor een onafhankelijke vergelijking. De onderzoekers negeren hierbij het cruciale verschil voor mensen in de prostitutie, namelijk of zij strafbaar zijn of niet. Typologie op deze manier gebruiken vereist het plaatsen van regulering onder dezelfde noemer, daar er bij regulering ook

¹ MacKinnon, C. A. (2011). Trafficking, prostitution, and inequality. HARV. CR-CLL REV., 46, 271.

aspecten in het beleid voorkomen die juridische gevolgen hebben. Vandaar dat wij in ons advies voorafgaand aan het onderzoek het belang benadrukten van het meenemen van uitgangspunten, doelstellingen en vertrekpunten in het functioneren van de verschillende beleidsmodellen.

3.2 Eenzijdige keuze voor wetenschappelijke experts op Zweeds beleid

Voor het rapport hebben de onderzoekers om advies gevraagd van wetenschappelijke experts. Deze experts hebben suggesties gegeven voor wetenschappelijke publicaties. Ook ons is gevraagd om wetenschappelijke experts aan te dragen. In het rapport staat dat Regioplan 81 publicaties heeft ontvangen van de volgende wetenschappers:

- Dr. Petra Östergren (Lund University, Zweden)
- Dr. Hélène le Bail (SciencesPo, Frankrijk) (zie hieronder)
- Dr. Maarten Loopmans (Katholieke Universiteit Leuven, België)
- Dr. Marlise Richter (Health Justice Initiative, Zuid-Afrika)
- (Marlise was the head of policy and advocacy at Sonke Gender Justice and is a co-founder of the Asijiki Coalition for Decriminalisation in South Africa and the Positive Police Partnership. She served on the Board of the Sex Worker Education & Advocacy Taskforce (SWEAT) is currently a board member of Sisonke Sex Worker Movement.)
- Prof. Dr. Kavemann (Freiburg Universität, Duitsland)
- Christine Körner, MSc. (Humboldt Universität, Duitsland)
- Dr. Helga Amesberger (Universität Wien, Oostenrijk) - Heeft boek geschreven met prof.dr. Henk Wagenaar over prostitutie
- Prof. Dr. Gillian Abel (University of Otago, Nieuw-Zeeland) - Onderzoek over harm minimisation voor sexworkers

In de voorgesprekken met de onderzoekers van Regioplan is ook aan Exxpose gevraagd om verschillende wetenschappelijke experts aan te raden.. Specifiek voor het Zweeds model hebben we Max Waltman Ph.D. (political science, Stockholm University, Zweden) genoemd. Max Waltman is universitair docent in political science bij de Stockholm University in Zweden. De afgelopen decennia heeft hij meerdere wetenschappelijke artikelen gepubliceerd (*peer reviewed* en *law reviewed*) over de effecten van het Zweeds model in Zweden. Er wordt echter niet één keer naar Max Waltman verwezen in het rapport.

Wél hebben de onderzoekers gekozen voor Petra Östergren als expert uit Zweden. Een promovendus (overigens foutief dr. genoemd in het onderzoeksrapport) Social Anthropology aan de Lund University in Zweden. Volgens de website van de Lund University was haar laatste wetenschappelijke gepubliceerde artikel uit 2012 en haar laatste en enige Engelstalige wetenschappelijke publicatie is uit 2011, gepubliceerd in een boek van H. Wagenaar, een Nederlandse bestuurskundige die zich meerdere malen heeft uitgesproken tegen het Zweeds model en voor decriminalisering.

In het debat rondom prostitutie heeft Petra Östergren zich meerdere keren uitgesproken tegen het Zweeds model. Ze zegt ze zelf over een ongepubliceerd Zweedstalig artikel uit 2003 van haar hand dat "*she did not attempt to contact prostituted women who had bad experiences with prostitution, but intentionally sought those with completely different experiences.*"² Buiten Zweden wordt echter veelvuldig verwezen naar dit artikel, zonder daarbij te benoemen dat het een *biased* steekproef is. Voor zover wij hebben kunnen vinden heeft geen van deze artikels een *peer review* ondergaan.

² Raphael, J. (2018). Decriminalization of Prostitution: The Soros Effect. Dignity: A Journal on Sexual Exploitation and Violence, 3(1), 1-32. <https://doi.org/10.23860/dignity.2018.03.01.01>

Het feit dat er niet één keer gebruik gemaakt van Waltmans artikelen en 54 keer verwezen naar 4 artikelen van Östergren, laat zien dat Regioplan in het normatieve debat onder academici over de impact van Zweeds beleid, voornamelijk naar één kant heeft gekeken. Hiermee is de ideevorming over het Zweedse beleid te beperkt.

3.3 Kritiek op Zweedse en Noorse evaluaties niet steekhoudend

Een van de meest bekende argumenten voor het Zweeds model is dat het strafbaar stellen van het kopen van seks zorgt voor een afname in de omvang van prostitutie. Dit is een van de doelstellingen van het beleid en de evaluaties wijzen erop dat in zowel Zweden³, en Noorwegen⁴ het geval is. Als je tussen de regels van het rapport van Regioplan leest, zou je deze conclusie ook kunnen trekken; maar toch sluit het onderzoek niet met deze conclusie af.

In het bestuderen van het rapport van Regioplan hebben we dan ook specifiek gekeken naar de inhoud en beargumentering van het gedeelte 'Aard en omvang seksbranche' bij hoofdstuk 3 'Effecten van criminalisering' (zie pagina 39 rapport). Hierin worden deze evaluaties genoemd. Toch worden de resultaten van al deze evaluaties sterk in twijfel getrokken op basis van de volgende drie artikelen:

- Dodillet & Östergren (2011). The Swedish Sex Purchase Act: Claimed success and documented effects. http://bibliobase.sermajis.pt:8008/BiblioNET/upload/PDF2/01584_SX-0093E.pdf (conference paper)
- Ellison, G., Ni Dhonail, C., & Early, E. (2019). A review of the criminalisation of the payment for sexual services in Northern Ireland. Queen's University Belfast. <https://www.justice-ni.gov.uk/publications/assessment-impact-criminalisation-purchasing-sexual-services>
- Willeart e.a. 2019 [bronvermelding mist in het rapport van Regioplan]

Het eerstgenoemde artikel is van de hand van Östergren, waarvan we hierboven kritiek hebben geuit op haar methode. Wat de andere twee artikelen betreft, wordt bij nadere inspectie duidelijk dat ze wetenschappelijk gezien geen steekhoudende bronnen zijn om de genoemde evaluaties te betwijfelen. Hieronder lichten we dit toe.

3.3.1. Evaluaties Zweeds beleid in twijfel getrokken door effecten ander beleid

Wat betreft de eerste variabele 'Omvang vraag naar betaalde seks' concluderen de onderzoekers van Regioplan: *"De bovenstaande onderzoeken lijken, met de nodige voorzichtigheid, te suggereren dat de criminalisering van klanten in Zweden een vermindering in vraag naar sekswerk tot gevolg heeft. Soortgelijke conclusies kunnen niet getrokken worden op basis van twee uitgebreide onderzoeken naar het effect van (klant)criminalisering op vraag naar en aanbod van betaalde seks in Noord-Ierland en Engeland. Wij hebben deze twee studies meegenomen in ons literatuuronderzoek omdat zij, door gebruik te maken van voor- en nametingen, relatief goed inzicht geven op de impact van een wetwijziging."*

Effecten van de Zweedse beleidsvariant, gemeten in Zweden, worden dus in twijfel gebracht door een studie in Engeland (waar het Zweedse model niet is ingevoerd). In Noord-Ierland is een vorm van het Zweedse model wél ingevoerd, maar ook daarmee kan er niets worden geconcludeerd over de effectiviteit van het Zweedse model. We lichten hieronder toe waarom.

De studie uit Ierland is een evaluatie van de invoering van het strafbaar stellen van het kopen van seks in

³ SOU (2010). En utvärdering 1999–2008. Betänkande av Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Stockholm. [Report: Prohibition Against Buying Sexual Services, An Assessment 1999-2008]. Stockholm. <https://www.regeringen.se/contentassets/2ff955c847ed4278918f111ccca880dd/forbud-mot-kop-av-sexuell-tjanst-en-utvardering-1999-2008-sou-201049>

⁴ Rasmussen, I., Strøm, S., Sverdrup, S., Hansen, V. W., & på oppdrag fra Justis, U. (2014). Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. Vista Analyse. https://www.regjeringen.no/contentassets/0823f01fb3d646328f20465a2afa9477/evaluering_sexkjopsloven_2014.pdf

Ierland⁵. Een land dat eigenlijk buiten de scope van het onderzoek van Regioplan ligt, maar ze hebben het toch "meegenomen in ons literatuuronderzoek omdat zij, door gebruik te maken van voor- en nametingen, relatief goed inzicht geven op de impact van een wetswijziging." Wat echter niet is meegenomen in het onderzoek is of de wet ook daadwerkelijk wordt nageleefd. In de drie jaar waarin er in Ierland is geëvalueerd, hebben er 15 arrestaties and 2 veroordelingen plaatsgevonden voor de genoemde wet. Het beleid lijkt dus geen prioriteit te hebben bij de politie.

In ons advies naar de onderzoekers hebben we aangegeven dat de manier waarop de wet wordt nageleefd meegenomen zou moeten in het beoordelen van de informatie. Verder is het opvallend dat in dit rapport over Ierland de gevraagde experts (met uitzondering van één expert) allen publiek tegenstander zijn van de wet.

Als je de evaluatie in Engeland en Noord-Ierland dus niet zou meenemen in het onderzoek (dat nogmaals, de beleidsvarianten van deze landen niet onderzoekt, maar alleen gebruikt om iets over Zweden te zeggen), blijft de eerdere 'voorzichtige conclusie' van de onderzoekers staan, onder andere gebaseerd op bijvoorbeeld een *comparative population survey* tussen Denemarken, Noorwegen en Zweden waarin onder meer duidelijk wordt dat in Denemarken, waar seks kopen legaal is, de omvang van sekskopers 4.7 keer hoger ligt dan in Zweden.⁶

3.3.2. Selectieve conclusie uit evaluatierapport beleid in Frankrijk

Een volgende variabele die wordt aangedragen om de aard en omvang van de seksbranche te onderzoeken is de 'omvang seksbranche en subbranches'. De onderzoekers refereren aan een aantal rapporten waar ze met voorzichtigheid uit willen concluderen dat: "Zoals hierboven beschreven is een vermindering in omvang van de seksbranche met name aangetoond in de subbranche straatsekswerk (SOU, 2010)." Hierbij verwijzen ze enkel naar een Zweeds evaluatierapport uit 2010, maar natuurlijk is er nog meer bevestigend bewijs dat laat zien dat er minder mensen in de prostitutie zijn in Zweden. We noemen het volgende:

Wanneer je de ruwe cijfers vergelijkt van online en straatprostitutie in Denemarken (cijfers uit 2007), Zweden (cijfers uit 2008) en Noorwegen (cijfers uit 2007, voor het instellen van het gelijkheidsmodel), zie je dat Zweden veel minder mensen in prostitutie heeft.⁷ In Denemarken was het aantal vrouwen in de prostitutie bijna 16 keer meer per hoofd van de bevolking in vergelijking met Zweden. In Noorwegen was dit 9 keer zoveel per hoofd van de bevolking, in vergelijking met Zweden.

Daarna vervolgen de onderzoekers van Regioplan: "Ook in Frankrijk lijkt straatsekswerk sinds klantcriminalisering in 2016 te dalen, hoewel het aantal sekswerkers dat via het internet opereert toeneemt (Willaert e.a., 2019)."

Er wordt hier een referentie gemaakt naar een evaluatierapport van Willaert e.a., 2019, dat niet aanwezig is in de bronnenlijst van het onderzoek. Waar deze conclusie wél wordt getrokken is de samenvatting van de evaluatie die geschreven is door Helene le Bail.⁸ Dit is één van de experts waar Regioplan artikelen van heeft ontvangen. Le Bail heeft een rapport⁹ geschreven over de prostitutiewet in Frankrijk dat zij uitgebracht namens de Sekswerkunie in Frankrijk. Aan dit rapport heeft de organisatie 'Medicine du Monde' meegewerkt, een organisatie die zich heeft uitgesproken tegen het Zweeds model, en waar Le Bail deel van uitmaakt.

⁵ Ellison, G., Ni Dhonaill, C., & Early, E. (2019). A review of the criminalisation of the payment for sexual services in Northern Ireland. Queen's University Belfast. <https://www.justice-ni.gov.uk/publications/assessment-impact-criminalisation-purchasing-sexual-services>

⁶ Kotsadam, A., & Jakobsson, N. (2014). Shame on you, John! Laws, stigmatization, and the demand for sex. *European Journal of Law and Economics*, 37(3), 393-404.

⁷ Holmström, C., & Skilbrei, M. L. (2009). Prostitution in the Nordic Countries: Conference report, Stockholm, October 16–17, 2008.

⁸ Gaudy, T., & Le Bail, H. (2020). Comparative summary of evaluation reports on France's 2016 prostitution act. [working paper, CERI Sciences Paris].

⁹ Le Bail, H., Giametta, C., & Rassouw, N. (2019). What do sex workers think about the French Prostitution Act? (Doctoral dissertation, Médecins du Monde). <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02115877/document>

De onderzoekers van Regioplan gebruiken deze bron(nen) dus om te benoemen dat 'het aantal sekswerkers dat via het internet opereert toeneemt'. Het overheidsrapport zelf geeft echter aan dat dit wordt veroorzaakt door de toename van gebruik van internet. Het rapport van de Sekswerkersunie linkt deze toename echter aan de 'criminalisatie'. De onderzoekers van Regioplan hebben deze nuance niet meegenomen in hun resultaten, en zijn tevens vergeten om ook andere belangrijke conclusies uit het evaluatierapport van de overheid mee te nemen in hun bevindingen. Bijvoorbeeld dat er in Frankrijk na de invoering van de wet een toename van 54% heeft plaatsgevonden van procedures tegen pooiers en mensenhandel. Dat is niet verrassend, want ook in Zweden is bijvoorbeeld geconcludeerd dat het land minder aantrekkelijk is geworden voor mensenhandel door de National Criminal Investigation Department van Zweden naar aanleiding van interviews met vrouwen in de prostitutie en telefoontaps.¹⁰

Deze voorbeelden laten zien dat de onderzoekers van Regioplan selectief zijn geweest in hun literatuurstudie. Hierdoor hebben ze een deel van de effecten van het Zweeds beleid gemist. Jammer, want vooral deze samenhang tussen de afname van prostitutie en de afname van mensenhandel is een belangrijk doel én resultaat van het criminaliseren van sekskopers.

3.4 Onderzoeksgroep geen afspiegeling van daadwerkelijke groep mensen in prostitutie

In ons advies vooraf hebben we de volgende vraag gesteld aan de onderzoekers: hoe gaan jullie om met het feit dat vrouwen, trans personen en mannen in de prostitutie die onder druk staan of onvrijwillig werken, vaak niet goed kunnen reflecteren op een abstracte vraag als 'wat voor model zou het beste werken tegen mensenhandel / zou jou het beste helpen'? Ons advies was dan ook om met *trauma informed* interviewers te werken.

Helaas wordt nergens duidelijk dat de interviewers die de 'sekswerkers' hebben geïnterviewd *trauma informed* waren. De onderzoekers erkennen dat mensen uitbuiting hebben meegemaakt, wat oorzaak kan zijn van trauma, maar daar is verder geen aandacht aan besteed in dit onderzoek. Toen we bij de presentatie van het onderzoek op dit thema terugkwamen, deden de onderzoekers het af met de opmerking dat zij "*hebben geleund op de kunst van wetenschappelijk onderzoek*" (zie gespreksverslag onderzoeksrapport).

Ook over de selectie van de onderzoeksgroep zijn we teleurgesteld. De 'sekswerkers' in het interview zijn benaderd via een klankbordgroep voor mensen die al betrokken zijn in de politiek. Hiervan hebben drie van de zesendertig personen uitbuiting meegemaakt, wat de groep statistisch gezien geen goede representatie maakt van de daadwerkelijke groep mensen in prostitutie.

Zowel in de manier van interviewen als in de selectie van de interviewees is hiermee geen gehoor gegeven aan de oproep aan de staatssecretaris in het debat om de 'grote grijze groep' mee te nemen in het onderzoek.

4 | CONCLUSIE

Voor Exxpose is dit onderzoek dan ook een onbevredigend resultaat. Er is met publiek geld een duur onderzoek gedaan, dat niet op een zorgvuldige manier is uitgevoerd. Helaas zijn de conclusies uit dit onderzoek dan ook niet bruikbaar om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van het strafbaarstellen van het kopen van seks.

Dit maakt duidelijk dat het lastig is om beleid te vergelijken zonder duidelijke context; en zonder uitgangspunten, startpunten en kennis over de te onderzoeken groep mee te nemen. We vragen u dan ook niet om een nieuw onderzoek. Uiteindelijk ging ons burgerinitiatief over het opkomen voor mensen die vastzitten in de Nederlandse prostitutie. Om de last van het werken in de prostitutie bij de koper te leggen, en niet bij de

¹⁰ Cf. Rikspolisstyrelsen, [National Criminal Investigation Department], Swed. Government, Trafficking in Women: Situation Report no. 5 (Stockholm: Rikspolisstyrelsen, 2003), p34. <https://perma.cc/QXD7-DVMN>

verkoper. Om de ongelijkwaardigheid van de 'prostitutie-deal' tegen te gaan, zoals het Zweedse beleid beoogt. We zijn van mening dat de mensen in de seksindustrie betere bescherming verdienen dan ze onder het huidige prostitutie-model krijgen. We hopen dan ook dat u dit meeneemt in uw belangrijke werk.

Mocht u vragen hebben naar aanleiding van deze brief, dan staan wij open voor een gesprek.

OVER EXXPOSE

[Exxpose](#) is een beweging van jonge mensen die de realiteit van prostitutie aan het licht brengt. Deze jongerenbeweging was actief tussen 2012 en 2021. In 2019 heeft de jongerenbeweging [een burgerinitiatief ingediend](#) bij de commissie van burgerinitiatieven onder de titel 'ik ben onbetaalbaar'. Hiermee vroegen meer dan 50.000 Nederlandse burgers aan de overheid om het kopen van seks strafbaar te stellen in Nederland. Zij verzochten de Tweede Kamer om een prostitutie-model in te voeren dat wordt aanbevolen door het Europees Parlement, ofwel: een variant van het Zweedse gelijkheidsmodel. Zie [hier](#) de inhoud en toelichting van het burgerinitiatief.