

**Rapportage naar aanleiding van de workshop**  
*Decriminalisering in het Prostitutiebeleid,*  
**Universiteit Leiden, Campus den Haag,**  
**3 en 4 Maart 2011**

Hendrik Wagenaar & Sietske Altink

17-10-2013

## Inhoudsopgave

	<b>Pagina</b>	
1	Inleiding	2
2	Beleidsregimes	5
3	Klantcriminalisering: Zweden	12
4	Regulering van prostitutie: Duitsland, Oostenrijk en Nederland	22
5	Decriminalisering: New South Wales (Australië) en Nieuw Zeeland	40
6	Conclusies en beleidslessen	48
7	Literatuur	53
	Bijlage: Lijst van sprekers	55

## 1. Inleiding

De Campus Den Haag van de Universiteit Leiden heeft in samenwerking met Platform 31 en de steden Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Wenen tussen 2009 en 2013 een internationaal vergelijkend onderzoek naar prostitutiebeleid uitgevoerd. Onderzoekers waren Hendrik Wagenaar, Sietske Altink and Helga Amesberger. Het onderzoek was een beleidsonderzoek waarin ontwerp en implementatie van prostitutiebeleid centraal stonden.

Als onderdeel van dit onderzoek is op 3 en 4 maart 2011 op de Campus Den Haag van de Universiteit van Leiden een internationale workshop gehouden met de titel: 'Decriminaliseren van prostitutie: resultaten, ervaringen en obstakels'. De deelnemers aan de conferentie waren beleidsmakers, vertegenwoordiger van NGO's, sekswerkers, politiefunctionarissen en academici uit Nederland, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Australië en Nieuw-Zeeland. Een van de oogmerken van de bijeenkomst was om mensen met directe ervaring met het (uitvoeren van) prostitutiebeleid de gelegenheid te geven hun ervaringen uit te wisselen.

De keuze van deze landen was niet toevallig. In Australië en Nieuw-Zeeland is het prostitutiebeleid gedecriminaliseerd. Zweden daarentegen heeft een beleidsregime waarin de klant en de exploitant vervolgd worden. Dit zogeheten Zweedse model geniet momenteel grote populariteit onder politici in vele landen. Nederland, Duitsland en Oostenrijk hanteren een reguleringsmodel, waarbij het prostitutiebedrijf in deze landen in meer of minder vergaande mate gelegaliseerd is. Hiermee zijn drie van de vier in omloop zijnde beleidstypen in de prostitutie, decriminalisering, klanctriminalisering en regulering tijdens de workshop kritisch onder de loep genomen en met elkaar vergeleken. Het vierde type is het criminaliseren van de sekswerker en de klant. Dit komt bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, Italië en Ierland voor.

Deze publicatie is het resultaat van deze workshop. Voor de delen over Duitsland, Australië, en Nieuw Zeeland zijn de presentaties over die landen als basis gebruikt (zie de bijlage voor de lijst van sprekers). Dat materiaal is hier en daar aangevuld met eigen onderzoeksmateriaal. De delen over Zweden, Oostenrijk en Nederland zijn gebaseerd op eigen onderzoek van de auteurs, in het geval van Zweden in samenwerking met Petra Östergren en Susanne Dodillet. Ook het prostitutiebeleid in Nieuw Zeeland was onderwerp van uitgebreider eigen onderzoek van de auteurs.<sup>1</sup> Verder komt ook de inleiding volledig voor rekening van de auteurs.

---

<sup>1</sup> In samenhang met de gevolgde werkwijze zijn er in dit rapport verschillen in omvang en in casusbeschrijvingen tussen de verschillende delen van dit rapport.

Het doel van deze publicatie is drieledig. Ten eerste het presenteren van een breder spectrum aan beleidsmogelijkheden dan doorgaans in het Nederlandse openbare debat over prostitutie aan de orde komt. Ten tweede, het presenteren van de resultaten, mogelijkheden en beperkingen van de verschillende beleidstypen, gebaseerd op de ervaringen van de direct betrokkenen met de uitvoering van prostitutiebeleid in hun land. Daarmee hopen we, en dat is het derde doel van deze publicatie, bij te dragen aan meer zakelijke benadering van de onderwerpen prostitutie en prostitutiebeleid in Nederland.

#### *Verdere indeling*

Na een uiteenzetting van het begrip beleidsregime in het prostitutiebeleid (hoofdstuk 2) , behandelen we in hoofdstuk 3 het Zweedse beleid als een voorbeeld van een zogenaamd abolitionistisch beleidsregime. In hoofdstuk 4 bespreken we het prostitutiebeleid in enkele landen die een sterk regulerend regime hebben met verschillende mate van legalisering, Oostenrijk, Duitsland en Nederland. Daarna, in hoofdstuk 5, komen de gedecriminaliseerde beleidsregimes van Australië (New South Wales) en Nieuw-Zeeland aan de orde. Tot slot trekken we in hoofdstuk 6 een aantal conclusies over de voorwaarde voor en mogelijkheden van een effectief en humaan prostitutiebeleid.

## 2. Beleidsregimes in het Prostitutiebeleid

In de meeste publicaties over prostitutie onderscheidt men verschillende typen ‘beleidsregimes’. Beleidsregime is een bestuurskundig begrip waarmee een zekere samenhang en consistentie in een bepaald beleidsveld wordt uitgedrukt. Deze consistentie betreft de manier waarop een maatschappelijk vraagstuk wordt geformuleerd, de personen en organisaties die meepraten en meebeslissen, het soort oplossingen dat men voorstaat en de procedures en beleidsinstrumenten die men inzet om het beleid uit te voeren. Howlett, Ramesh en Perl zeggen bijvoorbeeld: “The term ‘policy regime’ attempts to capture how policy institutions, actors, and ideas tend to congeal into relatively long-term, institutionalized patterns of interaction that combine to keep public policy contents and processes more or less constant over time” (2009, 86).

De meest genoemde beleidsregimes in het prostitutiebeleid zijn: abolitionisme, prohibitionisme, klantcriminalisering, regulering, legalisering en decriminalisering (Kantola en Squires, 2004; Agustin, 2008; Scoular, 2010; Abel *et al.*, 2010). Er kleven echter vier problemen aan het onderscheiden van beleidsregimes in prostitutiebeleid. In de eerste plaats kan men zich afvragen – wat Agustin terecht doet – of de beleidsregimes voldoende samenhangend en consistent zijn om te spreken van ‘regimes’. Om als regime herkenbaar te zijn is een behoorlijke mate van samenhang, stabiliteit en innerlijke consistentie in het beleid vereist. In het geval van prostitutiebeleid zouden beleidsregimes bovendien nog eens netjes samenvallen met nationale grenzen. We zullen zien dat dit in de praktijk niet altijd opgaat. Het lijkt er eerder op dat de grenzen tussen de regimes nogal vloeiend zijn en dat er sprake is van forse verschillen binnen landen. Bovendien bevatten de meeste regimes elementen die daar, volgens de gangbare regime-indeling, eigenlijk niet in thuis horen.

Ten tweede wijst Outshoorn er in haar boek *Politics of Prostitution* (2004) op dat er nogal wat begripsverwarring bestaat in de omschrijving van de verschillende prostitutieregimes. Niet alleen zijn er verschillende termen in omloop voor min of meer overeenkomstige benaderingen, zoals ‘innocent victim’, ‘neo-prohibitionisme’ en ‘client criminalization’, maar ook gelijksoortige namen voor uiteenlopende benaderingen. Zo betekent ‘abolitionism’ bijvoorbeeld zowel het afschaffen van wetten die sekswerkers stigmatiseerden als het afschaffen of doen verdwijnen van prostitutie (Kantola en Squires, 2004; Danna, 2007)<sup>2</sup>. De term legalisering wordt ook wel als synoniem gebruikt voor regulering (Mossmann, 2007).

Het derde probleem met het begrip beleidsregime is dat het niet duidelijk is op grond van welk onderliggend criterium de regimes onderscheiden worden. Regulering bijvoorbeeld is een aspect van

---

<sup>2</sup> Abolitionisme was een product van de 19<sup>e</sup> eeuw. Danna denkt dat naïeve abolitionisten in die tijd verwachtten – of hoopten – dat, naar analogie van de slavernij, met het afschaffen van prostitutiewetgeving ook de prostitutie zelf zou verdwijnen.

alle beleidsregimes. Verschillende regimes drukken ook uiteenlopende niveaus van beleidsintensiteit uit. Criminalisering van sekswerkers is doorgaans de minst intensieve vorm van regulering en wordt gekenmerkt door sporadische en meestal symbolische politieacties, terwijl legalisering daarentegen een krachtige aanwezigheid van de overheid in de prostitutiewereld veronderstelt. Hetzelfde geldt voor de aandacht voor beleidsuitvoering. Hoewel dit in klantcriminalisering een relatief geringe rol speelt, is een minutieuze aandacht voor beleidsuitvoering en voorwaarde voor het welslagen van decriminalisering. Verder constateren we dat bepaalde onderliggende aannamen ten aanzien van prostitutie, zoals het stigma dat prostitutie aankleeft, of de vanzelfsprekende associatie van prostitutie met dwang, in vrijwel alle regimes voorkomt. Gelijksoortige aannamen kunnen kennelijk tot heel verschillende beleidsreacties leiden.

Tenslotte zeggen de regime-aanduidingen vrijwel niets over beleidsuitvoering, terwijl juist de uitvoering doorslaggevend is voor de impact van het beleid op de doelgroepen en de samenleving. In elk beleid kunnen er grote verschillen bestaan tussen beleidsformulering en beleidsuitvoering. Dat heeft verschillende oorzaken. Beleid wordt uitgevoerd door andere functionarissen dan degenen die bij de formulering – en deels het ontwerp van het beleid – betrokken zijn geweest. In Wenen zien we bijvoorbeeld een discrepantie tussen een redelijk progressief vertoog over prostitutie met een benadrukking van rechten van sekswerkers bij de stedelijke diensten en een nogal repressieve vorm van beleidsuitvoering gericht op de handhaving van de openbare orde door de politie. In vrijwel alle landen waar prostitutie gelegaliseerd is bestaat er een spanning tussen het nationale en lokale bestuur, waarin de laatste het beleid doorgaans terughoudender of restrictiever willen uitvoeren dan nationale beleidsmakers voor ogen staat. Ook treffen we vaak grote regionale verschillen aan. Dit geldt bij uitstek, zoals we zullen zien, voor de federale staten, waar de deelstaten gebruik maken van hun constitutionele autonomie, om eigen beleid te voeren. Maar ook in nationale eenheidsstaten zoals Zweden en Nederland zien we forse verschillen in beleidsuitvoering tussen bijvoorbeeld steden en diensten. Kortom, regimeaanduidingen zeggen vrijwel niets over beleidsimplementatie.

Om de grenzen van de regime-aanduidingen, en daarmee van prostitutiebeleid, te begrijpen, is noodzakelijk kort in te gaan op het begrip regulering. Hiervoor gaven we al aan dat slechts een van de beleidsregimes wordt aangeduid met 'regulering'. Dat neemt niet weg dat regulering in feite een kenmerk is van alle beleidsregimes in het prostitutiebeleid. Immers, om criminalisering van sekswerkers of klanten of de decriminalisering van prostitutie op een doeltreffende manier te kunnen uitvoeren, is de inzet van uiteenlopende beleidsinstrumenten een vereiste. Dus is er sprake van regulering. In dit rapport sluiten we met de term regulering echter aan bij een argument in de bestuurskundige literatuur over *maatschappelijke* regulering of 'social regulation'. In zijn oorspronkelijke betekenis beperkte regulering zich tot het rechtzetten of voorkomen van zogenaamd marktfalen. Daarbij moet men denken aan het vergoeden van negatieve externaliteiten (kosten van economische transacties die niet worden gedragen door de betrokken partijen), het opbreken van

monopolies, of het opsporen en vervolgen van onrechtmatige bedrijfspraktijken (de taak van bijvoorbeeld de huidige Autoriteiten op het terrein van financiële of telecommarkten). Rond de jaren 60 breidde regulering zich echter uit naar andere maatschappelijke terreinen zoals veiligheid, gezondheid, onderwijs, voedsel, woningbouw, het milieu, en zelfs de emancipatie van minderheden en de gelijkberechtiging der seksen (Moran, 2002, 594-595). Regulering raakte zo nauw verbonden met rechten en risico's. Burgers en organisaties hebben allerlei rechten zoals het recht op een veilige en adequate werkplek, op veilige consumentenproducten, op deugdelijke gezondheidszorg, etcetera. Deze rechten worden op hun beurt weer bedreigd door verschillende risico's. Consumenten lopen bijvoorbeeld het risico dat ze misleid worden door weinig scrupuleuze producenten, patiënten door slecht opgeleide of slordig werkende artsen, werknemers door werkgevers die het niet zo nauw nemen met het arbeidsrecht. Regulering is een middel om burgers te beschermen tegen dergelijke risico's. Met de uitbreiding van het terrein van regulering groeit ook het arsenaal aan beleidsinstrumenten. Naast wetten en toezichthoudende organen, groeit het aantal procedures, vergunningen, voorschriften, standaarden, voorlichtingsbrochures, zelfregulerende beroepsorganen en convenanten exponentieel.

Maatschappelijke regulering schept zijn eigen bestuurlijke (en bestuurskundige) problemen. In de eerste plaats is maatschappelijke regulering onbegrensd. Samenlevingen formuleren de rechten van hun burgers op meer of minder omvattende en ambitieuze wijze. Het aantal in een samenleving als vanzelfsprekend beschouwde rechten houdt gelijke tred met toenemende maatschappelijke verwachtingen. Ten tweede is het begrip risico aan verschillende interpretaties onderhevig. Wat voor de een bijvoorbeeld een acceptabel financieel en gezondheidsrisico is, is voor de ander onaanvaardbaar. De afweging van risico's wordt bemoeilijkt door het feit dat er in de praktijk altijd sprake is van een uitruil met andere maatschappelijke en politieke waarden zoals vrijheid, gelijke behandeling en persoonlijke verantwoordelijkheid. Iedere vorm van regulering behelst immers een inbreuk op de bewegingsvrijheid, levenssfeer of ontplooiingsmogelijkheden van burgers en organisaties. Regulering, ogenschijnlijk een nogal bestuurstechnisch domein, kan op die manier de inzet vormen van heftige en onverzoenlijke maatschappelijke discussies over de optimale inrichting van de samenleving. Bovendien wordt de keuze van reguleringstechnieken sterk bepaald door nationale politiek-culturele tradities; maatschappelijke regulering drukt op die manier de idealen, aspiraties, normen en conventies van een samenleving uit. Tenslotte leidt maatschappelijke regulering tot beleidsuitvoeringsproblemen en negatieve onbedoelde gevolgen (Sieber, 1991). Het resultaat is dat maatschappelijke regulering al gauw onbeheersbaar dreigt te worden. Terwijl nieuwe rechten snel geformuleerd zijn, is de effectivering ervan doorgaans minder eenvoudig. Bij een uitdijend reguleringsapparaat heeft veel regulering tot doel het opvangen en ongedaan maken van de onbedoelde gevolgen van eerdere regulering.

Terug naar de beleidsregimes in het prostitutiebeleid. Onze conclusie is dat de regime-aanduidingen vooral verwijzen naar de intenties van beleidsmakers. Beleidsregimes in het prostitutiebeleid zijn in

feite een classificatie van beleidsvoornemens. Criminalisering van de sekswerker drukt uit dat prostitutie wordt gezien als een min of meer onvermijdelijk maatschappelijk verschijnsel van criminele aard dat vervolgd dient te worden. Criminalisering van de klant drukt de intentie uit om de klant te straffen en daarmee prostitutie uit de samenleving te verbannen. Regulering drukt de pragmatische aanvaarding van prostitutie uit, alsmede de ambitie om maatschappelijke overlast te voorkomen en prostitutie en sekswerkers door middel van een breed spectrum aan beleidsinterventies een rechtmatige plaats in de samenleving te geven. Decriminalisering, tenslotte, is het streven de rechten van sekswerkers serieus te nemen en prostitutie tot een maatschappelijk aanvaard – maar niet noodzakelijk aanvaardbaar - verschijnsel te verheffen door alle specifiek op prostitutie gerichte wet- en regelgeving af te schaffen. Echter om deze intenties om te zetten in werkbaar, effectief beleid is een stevige mate van beleidsuitvoering en regulering nodig.

De beleidsregimes fungeren dus als descriptieve ankers die de beleidsmaker en beleidsanalist helpen beleidsmaatregelen enigszins te classificeren. Een regime-aanduiding zegt echter weinig of niets over de acceptatie of de realisatie van de beleidsvoornemens. Het is daarom misschien ook beter om in plaats van regimes van beleidstypen of –benaderingen te spreken. In navolging van Abel en Fitzgerald (2010) onderscheiden we de volgende vier beleidsbenaderingen: criminalisering van de sekswerker, criminalisering van de klant, regulering en decriminalisering. Ook hier geldt dat het om ideaaltypen gaat die in de praktijk in elkaar overlopen.

1. *Criminalisering van de sekswerker.* In dit beleidstype is elke vorm van prostitutie illegaal. Sekswerkers en pooiers worden vervolgd en bestraft; klanten soms wel en soms niet.<sup>3</sup> Dit beleidstype komt voor in de VS en Canada. In Europa treffen we het aan in de UK, Italië en Ierland. Criminalisering van sekswerkers is gebaseerd op een openbare orde en/of een morele orde discours (Kantola en Squires, 2004). In het eerst geval wordt prostitutie gezien als een bedreiging van de openbare ruimte, het gezin of de publieke hygiëne. Prostitutie wordt geassocieerd met ziekte en misdaad. In het tweede geval worden sekswerkers juist gezien als onschuldige slachtoffers die hulp nodig hebben en zo snel mogelijk uit het milieu moeten worden gehaald. Wanneer sekswerkers gecriminaliseerd worden hebben ze geen rechten. Dit leidt meestal tot willekeur in hun behandeling en corruptie bij politie en ambtenaren (Wagenaar et.al., 2013, hfdst 1). Sommige landen kiezen ervoor om sekswerkers te criminaliseren maar prostitutie in de praktijk te tolereren, of sommige werksoorten zoals straatprostitutie te criminaliseren en ander, zoals clubs of escort, te tolereren (In veel delen van de UK.)

---

<sup>3</sup> Wanneer sekswerkers en klanten bestraft worden spreekt men van prohibitionisme. In de VS worden klanten hier en daar wel gearresteerd maar zelden vervolgd. Doorgaans moeten ze een pedagogisch bedoelde “John’s Class” volgen.



2. *Criminalisering van de klant.* Waar criminalisering van de sekswerker prostitutie (stilzwijgend) accepteert als behorend tot de stedelijke samenleving, heeft klantcriminalisering een veel meer utopisch doel; het volledig doen verdwijnen van prostitutie (vandaar ook dat klantcriminalisering ook wel wordt aangeduid als abolitionisme). Sekswerkers worden, in het beleidsvertoog althans, gezien als onschuldige slachtoffers. Ook pooiers worden vervolgd met het oogmerk de vraag naar prostitutie te doen opdrogen.

Terwijl alle beleidstypen zijn gebaseerd op ideologie, is criminalisering van klanten is veruit het meest ideologisch getint. Aan dit beleidstype ligt een moralistisch, radicaal feministisch discours ten grondslag waarin prostitutie wordt gezien als een georganiseerde en geïnstitutionaliseerde vorm van (seksueel) geweld jegens vrouwen. Prostitutie en geweld worden als min of meer synoniem opgevat. Interessant genoeg hebben sekswerkers in dit beleidstype ook nauwelijks rechten omdat ze geen vrije wil hebben. Prostitutie kan, volgens de beleidsideologie, nooit een vrije keuze zijn omdat sekswerkers altijd slachtoffers zijn van mannelijke onderdrukking of van de omstandigheden. In de uitwerking van dit beleidstype worden sekswerkers aan allerlei restrictieve en punitieve maatregelen blootgesteld. Zo worden sekswerkers gedwongen counseling te ondergaan, worden hun kinderen uit huis geplaatst en worden “harm reduction policies” ontmoedigd omdat het prostitutie in stand zou houden (Ola Florin, mondelinge communicatie; Dodillet en Östergren, 2013). Het oogmerk van klantcriminalisering is vooral pedagogisch; mannen moeten ervan worden doordrongen dat ze vrouwen met respect dienen te behandelen. Klantcriminalisering moet ook gezien worden als een boodschap naar de rest van de wereld dat prostitutie onaanvaardbaar is. De ideologie van het beleid staat veelal op gespannen voet met onderzoek, dat immers aannames zou kunnen ontkrachten.

3. *Regulering.* Regulering is net als criminalisering van de sekswerker gebaseerd op een openbare en een morele orde discours, maar daarnaast speelt ‘harm reduction’ een grote rol. Regulering van prostitutie is een klassiek voorbeeld van de wens tot maatschappelijke regulering en kan alle aspecten van het prostitutiebedrijf betreffen zoals arbeidsomstandigheden van sekswerkers, vergunningplicht voor bordeelhouders, omvang en locatie van het prostitutiebedrijf, openingstijden van seksinrichtingen, verplichte controle op SOA, verblijfspapieren, signalen van vrouwenhandel, beperking van straatprostitutie tot bepaalde delen van de stad, etc. Regulering vindt plaats via een breed spectrum aan beleidsinstrumenten, waarbij verschillende steden of landen verschillende accenten leggen, zoals bijvoorbeeld een nadruk op gezags- versus overleginstrumenten. Regulering kan, maar hoeft niet, plaats te vinden als onderdeel van de legalisering van prostitutie. Het Nederlandse gedoogbeleid van de jaren 80 was, - hoewel een zwakke - vorm van regulering (Brandts, 1998; Wagenaar, 2006), waarbij de overheid prostitutie trachtte te transformeren tot een regulier

onderdeel van het midden- en kleinbedrijf. Ook de Oostenrijkse beleidsbenadering heeft vele kenmerken van regulering. Hoewel de prostitutie daar *de facto* was gelegaliseerd, was die dat tot voor kort via de zogenaamde ‘Sittenwidrigkeits’-clausule in de wet *de jure* niet.<sup>4</sup>

Een veel gehoorde kritiek op regulering is dat de markt door het overheidsingrijpen automatisch wordt verdeeld in een vergunde, legale sector en een onvergunde, illegale sector, waarbij sekswerkers die in de onvergunde sector werken over minder rechten beschikken en kwetsbaarder zijn voor uitbuiting. Een tweede kritiek is dat regulering vaak inconsistent is in de zin dat sommige werksoorten, zoals straatprostitutie, zwaar gereguleerd worden en andere, zoals escort, nauwelijks of niet. Een andere veel geuite kritiek is dat sekswerkers vaak niet gehoord worden bij het formuleren en vaststellen van beleid.<sup>5</sup>

4. *Decriminalisering*. Bij decriminalisering is het doel alle wetten die specifiek op prostitutie zijn gericht te schrappen en prostitutie te laten vallen onder het reguliere ondernemings- en bestuursrecht. In tegenstelling tot het traditionele abolitionisme is het oogmerk sekswerkers dezelfde rechten te laten genieten als gewone werknemers of kleine zelfstandigen. In plaats van sekswerkers te zien als slachtoffers, is het uitgangspunt dat prostitutie een beroep is - zonder dit beroep per se te onderschrijven of goed te keuren - en dat sekswerkers gesteund moeten worden in het verkrijgen van hun rechten, zoals het recht op lichamelijke integriteit, bescherming van de privacy, goede arbeidsomstandigheden, vrijwaring van dwang, en toegang tot gezondheidszorg, sociale zekerheid, en financiële dienstverlening. Decriminalisering betekent niet dat de overheid buiten spel staat. Integendeel, overheid en sekswerker gaan veel meer dan in de andere benaderingen om als gelijkwaardige partijen. Waar nodig helpt de overheid bij het *empoweren* van sekswerkers. In de formulering en implementatie van decriminaliseringsbeleid spelen krachtige sekswerkersorganisaties een grote rol. Het zwakke punt van decriminalisering is, overigens net als bij de andere beleidstypen, dat in de praktijk lokale bestuurders en afwijkende, meer behoudende koers kunnen varen (Abel *et al.*, 2010, hfdst 9). Verder betekent decriminalisering niet dat de media dit beleid noodzakelijkerwijze onderschrijven. Ook in Nieuw Zeeland is de berichtgeving, net als in andere landen, overwegend negatief (Abel *et al.*, 2010, hfdst 12).

De vier beleidstypen hebben in de praktijk vloeiende grenzen. Het huidige Nederlandse beleid bevindt zich tussen regulering en decriminalisering. Oostenrijk zit weer veel duidelijker in het reguleringkamp, met een grote variatie in de uitvoering van de regulering op deelstaatniveau, van de facto criminalisering van de sekswerker tot verregaande legalisering, en soms vrij ingrijpende en

---

<sup>4</sup> “Sittenwidrig” betekent letterlijk “tegen de goede zeden”. In 2012 heeft het Oostenrijkse constitutionele hof de *Sittenwidrigkeits*-clausule afgeschaft.

<sup>5</sup> Danna spreekt van “neo-regulationsism”, en onderkent talloze repressieve aspecten aan dit regime (2007, 8).

hardhandige maatregelen jegens straatprostitutie. Duitsland heeft op federaal niveau het prostitutiebedrijf gelegaliseerd maar deze wetgeving is door geen enkele deelstaat uitgevoerd.

### 3. Criminalisering van de klant: Zweden

#### 3.1 Inleiding

In Zweden is in 1999 het verbod op het kopen van seks in werking getreden of beter gezegd, het afnemen van seks tegen enigerlei vorm van vergoeding. De wet omvat immers ook een verbod op betaling in natura. Het verbod op het kopen van seks staat in Zweden niet op zichzelf. Het maakt deel uit van een veel breder pakket aan verbodsbepalingen dat, zoals we hierna zullen toelichten, het gelegenheid geven tot prostitutie verbiedt. Verder kan het verbod op het kopen van seks niet los worden gezien van de Zweedse cultuur van fervente gelijkberechtiging tussen de seksen, communitarisme, een traditie van ‘social engineering’, en een breed gedragen doctrine van “gezonde” seks. Voor dat laatste bestaat zelfs een officiële term: “friske seksualitet”. Het enige wat op het terrein van prostitutie bij wet niet verboden is, is sekswerker te zijn.

Klantcriminalisering heeft een onmiskenbare morele aantrekkingskracht op degenen die een afkeer van prostitutie hebben; niet de vrouw maar de man, als afnemer van seksuele diensten, is de eigenlijke boosdoener. Tegelijk bevat deze aanpak een ogenschijnlijk heldere instrumentele logica: wie prostitutie wil bestrijden doet er goed aan om zijn aandacht op de klant te richten die immers met zijn behoefte aan betaalde seks prostitutie in stand houdt. De meeste Scandinavische landen hebben het klantcriminaliseringsmodel ook ingevoerd. In andere landen in Europa valt een toenemende interesse in het Zweedse beleidsregime te constateren. Het Zweedse model wordt in internationale beleidsdiscussies vaak als de tegenpool van het Nederlandse model gezien, waarbij, ten onrechte, en vaak gesteund door onbetrouwbare cijfers, de situatie in Nederland wordt afgeschilderd als een situatie waarin alles mag en kan. Ook dit is onderdeel van het Zweedse beleid. Zoals we hierna zullen toelichten is de pedagogische doelstelling, zowel voor een nationaal als een internationaal publiek, misschien wel het belangrijkste aspect van het Zweedse beleid. En, zoals we zullen laten zien, misschien ook wel de meest succesvolle; ten tijde van het schrijven van deze publicatie gaan er ook in Nederland stemmen op om klanten van illegale sekswerkers te criminaliseren, terwijl een element van klantcriminalisering reeds zijn weg heeft gevonden in het voorstel voor de nieuwe Wet Regulering prostitutie.<sup>6</sup>

Gezien de krachtige claims van de Zweedse overheid ten aanzien van het succes van het klantcriminaliseringsbeleid zou men verwachten dat de resultaten ervan toegankelijk zouden zijn voor een internationaal publiek. Dat is niet het geval. Behalve een korte Engelstalige samenvatting van het officiële, en in Zweden en daarbuiten zwaar bekritiseerde, officiële evaluatieonderzoek, zijn er alleen

---

<sup>6</sup> Namelijk het strafbaar stellen van de klant van niet-geregistreerde sekswerkers. De Eerste Kamer heeft dit onderdeel in eerste behandeling echter als niet uitvoerbaar verworpen. In tweede behandeling is ook de voorgestelde registratieplicht verworpen.

Zweedstalige publicaties voorhanden. Onze onderzoekers ter plaatse hebben de meeste van deze publicaties verzameld en de conclusies verwerkt in een hoofdstuk van het eindrapport (Dodillet en Östergren, 2013). Daaruit komt een aanzienlijk minder rooskleurig beeld naar voren van de effecten van de Zweedse aanpak dan de nationale overheid wil doen voorkomen. Bovendien is het beleid binnen Zweden aan forse kritiek onderhevig. Dit hoofdstuk is een van de eerste pogingen om buiten Zweden tot een onvooringenomen afweging van de resultaten van het criminaliseren van het kopen van seks te komen.

### **3.2. Het Zweedse verbod op seks kopen: het veronderstelde succes en de gedocumenteerde gevolgen**

Een van de aantrekkelijke aspecten van het vervolgen van klanten is dat het als een betrekkelijk eenvoudige, op zich staande maatregel wordt gezien. Echter, in Zweden is klantcriminalisering het logische sluitstuk van een lange nationale beleidsevolutie. Het is voor een goed begrip van deze vorm van de regulering van prostitutie belangrijk dat het in zijn juiste context wordt gezien. Zweden kent van oudsher een aantal andere nogal stringente wetten en regelingen met betrekking tot prostitutie. Niet alleen is het Zweedse prostitutiebeleid hiermee vergelijkbaar met dat van landen die ernaar streven de prostitutie te verminderen of geheel uit te bannen, maar het effect van klantcriminalisering is afhankelijk van de overige prostitutiewetgeving die deze maatregel ondersteunt.

Het verbod op seks kopen is niet de enige anti-prostitutiewet in Zweden. In 1982 is het exploiteren van prostitutie in Zweden strafbaar gesteld. Iedereen die gewild of ongewild voordeel trekt uit prostitutie van een ander is strafbaar. Dit betekent in de praktijk dat een bewoner zijn/haar huis uitgezet kan worden als hij/zij prostitutie toelaat in zijn woning. Deze wet treft ook de partners van sekswerkers en zelfs taxichauffeurs die sekswerkers naar hun werk brengen. Seks in het openbaar, in clubs bijvoorbeeld is sinds de jaren zeventig verboden. Striptease mag alleen onder strikte voorwaarden: er moet een scherm staan tussen de danser en het publiek zodat iedere aanraking uitgesloten is. Daarnaast zijn er nog enkele andere wetten die de mensen in de seksindustrie aangaan; zoals bijvoorbeeld de belastingwetgeving. Zweedse sekswerkers moeten wel belasting betalen, maar kunnen dat niet als ze sekswerker als beroep opgeven. Het kan alleen als ze voorwenden een heel ander beroep te hebben. Ze moeten het doen met belastingaanslagen die gebaseerd zijn op schattingen van de fiscus. Daarnaast is er in 2002 nog een anti-mensenhandelwet van kracht geworden nadat de Zweedse regering het Palermo protocol had ondertekend. De Zweedse regering heeft haar beleid vastgelegd in het Nationaal Actie Plan Tegen prostitutie en mensenhandel. Dit plan behelst zo'n 36 maatregelen die genomen moeten worden om risicogroepen te beschermen, het kennis- en bewustzijnsniveau te verhogen en de nationale en internationale samenwerking te bevorderen. Dit in radicaal feministisch terminologie geformuleerde plan dient uiteindelijk om de prostitutie in de samenleving uit te bannen.

In Zweden heeft het idee van het bevorderen van de emancipatie van sekswerkers nooit veel weerklank gevonden. Een poging uit 1972 van de liberale parlementariër Sten Sjoeholm om door middel van het stichten van staatsbordelen iets te doen tegen de uitbuiting van de vrouwen in de seksindustrie werd met verontwaardiging ontvangen. Slechts vier parlementariërs stemden voor, twee onthielden zich van stemming en 303 afgevaardigden stemden tegen. De laatsten lieten weten prostitutie uit oogpunt van volksgezondheid en menselijkheid een schadelijke activiteit te vinden. Bengt Westerberg, die van 1991 tot 1994 minister van Sociale Zaken was, vond het vrouwbeeld dat aan de basis van de prostitutie lag, onverenigbaar met het ideaal van de gelijkberechtiging van de seksen. Hoewel de Zweedse regering het verbod op het kopen van seks presenteert als een maatregel die uitsluitend klanten treft, vormt het dus een onderdeel van een groter geheel van anti-prostitutie maatregelen. We zullen hierna nog meer voorbeelden tegenkomen van de culturele bepaaldheid van de Zweedse wetgeving.

Terwijl er veel overeenkomsten bestaan tussen het Zweedse beleid en dat van andere landen die prostitutie verbieden, is het Zweedse beleid op sommige punten uniek in de wereld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop beleidsmakers de wet rechtvaardigen. Het Verbod op seks kopen was een initiatief van feministische beleidsmakers die prostitutie zien als een vorm van geweld tegenover vrouwen en het een fysiek en psychisch schadelijke activiteit achten. Daarom vond men het ondenkbaar dat er vrouwen bestonden die seks vrijwillig verkopen. Om deze reden gebruikt men in Zweden nooit het begrip ‘sekswerk’, omdat prostitutie binnen het Zweedse denkkader nooit werk kan zijn.<sup>7</sup>

Bovendien vond men dat als men streefde naar een maatschappij waarin volledige gelijkberechtiging der seksen is gerealiseerd, prostitutie moest ophouden te bestaan – niet alleen om bovengenoemde redenen, maar ook omdat het alle vrouwen schaadt als mannen blijven denken dat ze een ‘vrouwenlichaam’ kunnen kopen. Het Zweedse beleid heeft dus een, naar zal blijken, utopisch abolitionistisch doel. Argumenten dat het verbod nadelig zou kunnen uitpakken voor individuele vrouwen die seks verkopen, of dat het hun recht op seksuele of economische zelfbeschikking zou aantasten, vond men irrelevant. De symbolische waarde van het verbod voor de strijd voor gelijkberechtiging van de seksen vond men opwegen tegen de belangen van de beroepsgroep. Zweden was ook op dit punt uniek: een dergelijke door een deel van het radicaal feminisme geïnspireerde visie op prostitutie werd in het Westen al sinds de jaren zeventig gepropageerd, maar alleen in Zweden is

---

<sup>7</sup> Voor prostitutie door mannen was overigens in dit model geen plaats. Zo het al bestond deed men het af als slechts een element in de *lifestyle* van homoseksuelen.

het op het niveau van de staat toegepast.<sup>8</sup> Daar werd het eerst omarmd door de Sociaal Democratische regering van 1998 en later door de Liberale Alliantie regering in 2006.

Een ander uniek aspect van het Verbod op seks kopen is de ijver waarmee het 'Zweedse Model' internationaal wordt 'gemarket'. De Zweedse aanpak heeft een expliciet pedagogische doelstelling, zowel naar het binnen- als buitenland toe. Van meet af was het de bedoeling de aanpak naar het buitenland te exporteren. Zweden besteedt daar veel geld en tijd aan.<sup>9</sup> De aanpak heeft vele officiële en zelfbenoemde pleitbezorgers die het veronderstelde grote succes van de wet centraal stellen in hun campagne. De Zweedse regering beweert naar buiten toe dat prostitutie en mensenhandel voor prostitutie in omvang is afgenomen, dat de wet een afschrikkende werking op klanten heeft, dat de publieke opinie rond het thema prostitutie is veranderd en dat de wet geen negatieve gevolgen heeft. In 2010 heeft men getracht deze claims te bevestigen in de officiële evaluatie van de wet.

Het probleem is echter dat deze claims niet hard konden worden gemaakt door middel van feiten en wetenschappelijk verantwoord onderzoek. De evaluatie ontmoette daarom veel kritiek, zowel van nationale als van internationale onderzoekers op het gebied van prostitutie en van Zweedse functionarissen die gespecialiseerd waren in gezondheidskwesties en discriminatiebestrijding. Hun kritiek richtte zich aanvankelijk vooral op het gebrek aan wetenschappelijkheid; de onderzoekers waren niet van een objectief uitgangspunt uitgegaan omdat de minister van justitie, Beatrice Ask, al voor het onderzoek van start was gegaan, had bepaald dat het kopen van seks illegaal moest blijven. Daarnaast had men geen bevredigende definitie van prostitutie gehanteerd. Evenmin had men de invloed van de ideologie, de methode, de bronnen en mogelijke controversiële punten beschreven. Het onderzoek bevatte inconsistenties, lukrake verwijzingen, irrelevante vergelijkingen of vergelijkingen die mank gingen. De conclusies werden niet gestaafd door feitenmateriaal en waren soms louter speculatief. In tegenspraak met het officiële evaluatie-onderzoek laten Dodillet en Östergren (2013) zien, op grond van onder andere eigen onderzoek onder sekswerkers, een analyse van de respons in de media, rapporten van de politie en van organen als de Nationale Raad voor Preventie van Misdaad en rapporten uit Noorwegen, dat de claims dat prostitutie en mensenhandel in omvang zijn afgenomen, dat de wetgeving klanten afschrikt en dat de werkers in de prostitutie er geen nadelige gevolgen van ondervinden, niet houdbaar zijn. In paragrafen 3.3. tot en met 3.8 vatten wij hun belangrijkste resultaten samen.

### **3.3 De omvang van de prostitutie in Zweden**

---

<sup>8</sup> Het feminisme is van oudsher verdeeld over prostitutie. Terwijl sommigen binnen deze stroming het zien als een vorm van seksueel geweld van mannen jegens vrouwen en de structurele ongelijkheid tussen de seksen, zien anderen prostitutie juist als een manifestatie van de seksuele autonomie van vrouwen.

<sup>9</sup> In december 2010 hebben de Zweedse autoriteiten ook in Den Haag een bijeenkomst georganiseerd waar de Zweedse wet aan de man werd gebracht.

Om te bepalen of de prostitutie sinds de invoering van het verbod op seks kopen is verminderd, moet men weten wat de omvang van de prostitutie was voordat de wet van kracht werd. Voor wat de straatprostitutie betreft werd in 1998 voor de drie grote steden - Stockholm, Malmö en Göteborg - herhaaldelijk het getal van 650 sekswerkers genoemd. In het overheidsonderzoek werd dit getal, zonder onderbouwing, met 3 vermenigvuldigd om tot een schatting van de in pandige prostitutie te komen. Dit zou het totaal van sekswerkers op 1850-2000 brengen, hoewel het getal van 3000 ook werd genoemd. Deze cijfers zijn dubieus. Het is niet bekend in welke periode deze sekswerkers actief. Verder is ook niet duidelijk of de sekswerkers fulltime of parttime werkten, en of *payboys* en transgenders zijn meegeteld. Met andere woorden, het cijfermateriaal over de uitgangssituatie vertoonde nogal wat hiaten. Dat geldt ook voor het cijfermateriaal over de situatie na de wetswijziging.

In 2007 zouden er slechts 300 straatsekswerkers in de grote steden actief zijn, in de ene stad meer dan in de andere. In bijvoorbeeld Göteborg zijn er in 2007 slechts 30 straatsekswerkers geteld. Het is maar de vraag of deze cijfers kloppen. Ten eerste is een dergelijke forse afname als gevolg van een overheidsmaatregel hoogst ongebruikelijk in de criminologische literatuur. Wie dat desondanks claimt moet dat goed onderbouwen; iets wat achterwege blijft in de officiële Zweedse evaluatie.<sup>10</sup> Ten tweede moet men zich afvragen hoe de grote verschillen tussen de steden vallen te verklaren. Ten derde weten we niet of de cijfers uit 1998 een eenmalig beeld gaven of dat ze op een stabiele situatie van toepassing waren. Bovendien kan het gaan om een algemene trend: sinds de jaren zeventig zou de straatprostitutie sowieso op haar retour zijn. Er werden nog meer kanttekeningen gemaakt: de onderzoekers zouden er geen rekening mee hebben gehouden dat de straatprostitutie is uitgeweken van de bekende zones naar kleinere zijstraten en de randen van de stad. Daarnaast is het voor de hand liggend dat de intensivering van de politiecontroles ook de omvang van de straatprostitutie negatief beïnvloedde.

De belangrijkste kritiek is echter dat men uit het feit dat straatprostitutie minder vaak voorkomt dan voorheen, niet de conclusie kan trekken dat de prostitutie over de gehele linie is afgenomen. Sekswerkers werven hun klanten tegenwoordig meer via mobiele telefoons en het internet dan voorheen. Ook leggen ze contacten met klanten in bars en hotels, wat moeilijk zichtbaar gemaakt kan worden. Wat de in pandige prostitutie betreft, geven ook de auteurs van de officiële evaluatie van de wet toe dat het moeilijker is om vooral de duurere vormen van prostitutie in kaart te brengen. In dit marktsegment kan men immers meer investeren in discretie en afscherpende maatregelen. Naar schatting van het *Prostitution Knowledge Center* in Malmö, de enige onderzoeksinstantie die zich

---

<sup>10</sup> De effecten van prostitutie maatregelen zijn zowel onvoorspelbaar als moeilijk vast te stellen. Een jaar van intensieve ontmoediging van de straatprostitutie in Wenen heeft bijvoorbeeld geen gevolgen gehad voor de omvang ervan. Daarentegen heeft het sluiten van de tippelzones in drie van de vier grote steden in Nederland wel geleid tot het vrijwel verdwijnen van straatprostitutie in die steden. Uit onderzoek blijkt dat het gevreesde waterbedeffect niet is opgetreden (Van Wijk, 2010). Hoe dan ook moet men zorgvuldig onderzoek doen naar de effecten van prostitutie beleid voor men er uitspraken over kan doen.



bezig houdt met internetprostitutie in Zweden, is sinds de invoering van de wet het totaal aantal sekswerkers nauwelijks gedaald, maar, is de verdeling over soorten prostitutie, net als in andere landen, verschoven. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

**Tabel 1. Schattingen van aantallen sekswerkers in Zweden**

	1998	2007
Straatsekswerkers	700	300
Inpandige sekswerkers	2 tot 3 maal 700 = 1400-2100	4 tot 5 maal 300= 1200-1500
Internet	Geen grootschalige prostitutie via internet	300-500
<b>Totaal</b>	<b>2100- 2800</b>	<b>1800- 2300</b>

De optelsom van het aantal straatsekswerkers en inpandige sekswerkers levert een bijna zelfde totaal op als voor en na de wetwijziging. Kortom, de claim dat de omvang van de prostitutie door het verbod op seks kopen is afgenomen, is niet hard te maken. Het is heel goed mogelijk dat het Zweedse beeld na de invoering van de wet een gelijksoortig patroon te zien geeft als in andere West-Europese landen: een afname van de straatprostitutie en een toename, als gevolg van technologische ontwikkelingen, van werving via het internet en van inpandige prostitutie (Bernstein, 2007).

### 3.4 De wet werkt preventief tegen mensenhandel

Cijfers over het terugdringen van mensenhandel zijn ook tegenstrijdig. In de officiële evaluatie wordt gesteld dat mensenhandel voor seksuele exploitatie grotendeels is bedwongen. De politie stelt daarentegen dat mensenhandel (voor seksuele exploitatie) een groeiend probleem is. Zo schat de *National Police Board* in Zweden dat er tussen 2002-2006 jaarlijks 400-600 slachtoffers van mensenhandel waren; een aantal dat overigens aanzienlijk hoger is dan het aantal sekswerkers dat in de officiële statistieken wordt vermeld.

Het aantal veroordeelde mensenhandelaren (voor uitbuiting in de prostitutie) in diezelfde periode is volgens de politie als volgt:

2003	2004	2005	2006	2007
2	0	7	11	2

Na 2007 zijn er geen cijfers over slachtoffers meer beschikbaar gekomen. De *National Police Board* werkt sindsdien met een nieuw begrip: mensenhandelachtige prostitutie. Dit zou dan gaan seksuele dienstverlening van migranten, die zij tijdelijk in Zweden aanbieden.

### 3.5 De wet schrikt klanten af

Een van de belangrijkste doelstellingen van de wet was het afschrikken van klanten. Maar is dat gelukt? Aan de hand van de diverse rapporten hebben Dodillet en Östergren de volgende cijfers verzameld:

**Tabel 2: Aantallen gestrafte klanten per jaar**

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vervolgde klanten	94	92	86	110	300	156	460	163	189	187	352	1251
Hebben schuld bekend	5	7	18	22	52	26	47	88	51	48		
Veroordeeld	6	18	30	20	30	27	56	38	39	25		

Volgens de auteurs hebben veel mannen hebben schuld bekend om een rechtszaak te ontlopen. Het hoge aantal vervolgde mannen in 2010 kan volgens hen niet worden geïnterpreteerd als een plotselinge toename van het kopen van seks, maar is een gevolg van het feit dat de politie dankzij het Nationale Actie Plan meer middelen kreeg.

In onderzoek van bijvoorbeeld Kuosmanen (2008) dat prominent figureert in de officiële evaluatie komt naar voren dat klanten zich laten weerhouden door de wet. Ten opzichte van 1996 daalde het aantal mannen dat aangaf ooit in hun leven seks te hebben gekocht van 13,6 naar 8 procent.

Kuosmanen zelf heeft echter aangegeven, maar dit staat niet vermeld in de officiële evaluatie, dat zijn onderzoek gehinderd is door de gebrekkige bereidheid van klanten om aan het onderzoek mee te werken. Dodillet en Östergren wijzen op (andere) interviews waaruit blijkt dat klanten zich niet door de wet laten weerhouden van een bezoek aan een sekswerker. De straffen zouden te laag zijn, hoewel de strafmaat sinds kort verhoogd is. Velen van hen gaven aan hun heil in het buitenland te zoeken.

De onderzoekers halen ook nog criminologen van de universiteit van Stockholm aan, die wijzen op een methodologische fout in de officiële evaluatie. Men vroeg bijvoorbeeld of mannen *ooit* in hun leven voor seks hebben betaald. Als de steekproef van 2010 representatief is voor die van 1996 zouden alle mannen die de vraag in 1996 met 'ja' beantwoordden dat nu ook moeten doen. Zelfs als men er rekening mee houdt dat een deel van de mannen die in 1996 bevestigend antwoordden, inmiddels

overleden is en dat niemand meer sinds de invoering van de wet seks heeft gekocht, kan het aantal mannen dat ooit voor seksuele dienstverlening heeft betaald nooit zo drastisch zijn gedaald. Tenslotte, een Zweeds radiostation heeft enige jaren geleden een advertentie geplaatst waarin een vrouw seks aanbood tegen betaling. Binnen twee dagen hadden duizenden mannen uit heel Zweden gereageerd. De conclusie van de programmamakers was dat er, ondanks de wetgeving, niet veel veranderd was in de bereidheid van mannen om voor seks te betalen.

### **3.6 De wet heeft de publieke opinie veranderd**

Een van de positieve resultaten van de wet zou zijn, dat ze een mentaliteitsverandering teweeg heeft gebracht. Aan het einde van de vorige eeuw leek er inderdaad bij de bevolking steun te zijn voor het illegaal maken van het kopen van seks. Er zijn echter geen aanwijzingen dat men massaal prostitutie afkeurde omdat het strijdig was met het ideaal van seksegelijkberechtiging. Men vond prostitutie sowieso een probleem.

De houding van jongeren- zij hebben immers de toekomst- is door de Zweedse *Board for Youth Affairs* op verschillende manieren onderzocht. Aan de hand van verschillende onderzoeken is aangetoond dat jongeren steeds minder een probleem zien in de combinatie van seks en geld. Ook zijn er signalen dat het draagvlak in de publieke opinie voor het Verbod op het kopen van seks kleiner wordt.

### **3.7 De onbedoelde gevolgen van de wet**

Vanaf de invoering van het verbod op het kopen van seks heeft men benadrukt dat het nemen van sociale maatregelen het belangrijkste instrument was om de prostitutie terug te dringen. Die sociale maatregelen waren gebaseerd op de Wet op de Sociale Dienstverlening en op de Wet op de Medische Dienstverlening. Aangezien men geen richtlijnen voor de implementatie hiervan had opgesteld en er ook geen fondsen voor had geormerkt, is dit overal anders aangepakt. In Stockholm bijvoorbeeld bood men therapie aan mensen die seks verkopen en in Malmö werkte men vanuit een ‘harm reduction’ perspectief. Inmiddels is het nog moeilijker geworden om sekswerkers te ondersteunen. De strafmaat voor het kopen van seks is zodanig verhoogd - met een gevangenisstraf tot één jaar - dat het een misdrijf is geworden waarvoor een meldingsplicht geldt. Dit betekent dat hulpverleners de autoriteiten op de hoogte moeten stellen als ze wetenschap hebben van het feit dat seks wordt verkocht. Veel hulpverleners in de maatschappelijke en gezondheidszorg zien dit als strijdig met hun professionele ethiek (Ola Florin, persoonlijke communicatie).

Zowel sekswerkers als hun klanten rapporteren in de literatuur en de media onbedoelde negatieve effecten van het verbod op het kopen van seks. Zo zijn klanten minder geneigd op te treden als getuige van uitbuiting van sekswerkers. Ook worden klanten blootgesteld aan chantage en berovingen; ze kunnen immers moeilijk hun beklag doen bij de politie. Zij worden al gestigmatiseerd als ze alleen al

worden verdacht van het kopen van seksuele diensten. Hun baan kan op het spel komen te staan. Sekswerkers worden door criminelen onder druk gezet om mee te werken aan het beroven van klanten. Ook voelen sekswerkers zich in toenemende mate gestigmatiseerd door het verbod op het kopen van seks. Zij worden neergezet als stereotypen: als slachtoffers en als zwakke vrouwen. De definitie van een sekswerker in Zweden is in dit verband veelzeggend: "een persoon die in de prostitutie wordt uitgebuit.". Op geen enkele manier mag immers in de definitie naar voren komen dat een sekswerker een handelend en werkend individu is. Het begrip sekswerker wordt dan ook niet gehanteerd in Zweden.

De auteurs van de evaluatie vermelden ook dat 'de personen die in de prostitutie worden uitgebuit', de criminalisering als een intensivering van het stigma ervaren, zich monddood gemaakt voelen en vinden dat hun meningen en wensen niet worden gerespecteerd. Ze beschrijven hun situatie als machteloos. Hun rechtspositie is onzeker en ze hebben geen vertrouwen meer in de overheid. Bovendien wordt de wet als een vorm van klassenjustitie gezien: vooral de sekswerkers die in de goedkopere marktsegmenten werken en in het oog lopen, bijvoorbeeld op straat, zijn de dupe van de wet. De bureaus die onopvallend klanten werven via het internet, zijn in het voordeel. De sekswerkers voelen zich opgejaagd door de politie; in plaats dat ze zich voor hulp tot de politie kunnen wenden, worden ze voortdurend ondervraagd en onderzocht. En aangezien ze niet zelf meer contact kunnen maken met klanten, zijn ze aangewezen op derde partijen.

Hoewel de straatprostitutie is afgenomen, zijn de vrouwen die nog in dit segment werken, kwetsbaarder geworden. De sekswerkers hebben een zwakkere onderhandelingspositie; de klant loopt immers risico en kan dat argument gebruiken om bijvoorbeeld onveilige seks af te dwingen. Tevens is het moeilijker om de mogelijke agressie van een klant in te schatten als hij bang is door de politie gepakt te worden. Tot slot hebben de vrouwen de neiging hun klant mee te nemen naar afgelegen plekken die niet in het oog van de politie lopen, maar daardoor ook gevaarlijker zijn. Deze cluster van negatieve effecten heeft echter volgens de auteurs van de officiële Evaluatie een groot voordeel, want: "(A)aangezien het bestrijden van de prostitutie het doel van de wet is, moeten de eerder beschreven negatieve gevolgen van het verbod op het kopen van seks, als positief beoordeeld worden voor de mensen die nog in de prostitutie worden uitgebuit' (2010, 34. Vertaling auteurs). Deze opmerking leidde overigens tot een scherp commentaar van de Zweedse ombudsman. Hij noemde de houding van de Zweedse overheid "opmerkelijk" omdat het criminaliseren van de klant toch niet tot gevolg kon hebben dat sekswerkers nog verder gestigmatiseerd werden. De officiële evaluatie zwijgt overigens over de werkomstandigheden en de gezondheidssituatie van sekswerkers.

### **3.8 De culturele inbedding van klantcriminalisering**

Toen het Zweedse model in 1999 voor het eerst werd gepresenteerd, wekte het internationaal nogal wat verbazing. Wat was er overgebleven van het ideaal uit de jaren zeventig van de vrije seks in

Zweden? Het antwoord daarop van Dodillet en Östergren luidt dat dit ideaal een mythe was.

Naaktheid en seks werden alleen onder bepaalde voorwaarden getolereerd. Bloot mocht in die jaren alleen in kwaliteitsfilms, als het uitdrukking gaf aan ‘goede seks’.<sup>11</sup> Ook Don Kulick, hoogleraar aan de universiteit van Chicago, betoogt in zijn artikel *Four Hundred Thousand Swedish Perverts* (2005) dat in Zweden alleen gezonde, natuurlijke en goede seks wordt getolereerd. Hij laat ook zien hoe de Zweedse overheid gaandeweg, via uiteenlopende “wetenschappelijke” studies, een mentaliteitsverandering heeft proberen te bewerkstelligen ten aanzien van het bezoeken van sekswerkers. Gedurende een periode van 10 jaar transformeerde dit in de overheidsrapporten van incidenteel gedrag tot een ernstige persoonlijkheidsstoornis die behandeling behoefde (Kulick, 2005).

Deze aanpak is eigen aan de Zweedse samenleving, waarin traditioneel *social engineering* wordt ingezet om een op de ratio gestoelde ideale samenleving te creëren. Zweden heeft geen liberale maar een communitaristische politiek-culturele traditie. Het criminaliseren van prostitutie ter bestrijding van prostitutie komt hieruit voort. Het communitarisme is een stroming in de politieke filosofie die zich kritisch opstelt tegenover het liberalisme en het kapitalisme. Het maximaliseren van het economische nut dat het (zuivere) kapitalisme kenmerkt kan volgens de communitaristen de gemeenschap fragmenteren en vernietigen. De communitaristen staan ook kritisch tegenover het idee van het onafhankelijke individu en benadrukken de afhankelijkheid van het individu van de gemeenschap. In deze visie kan het individu zich niet onbeperkt volgens zijn eigen verlangens en behoeften ontplooiën.

In de Zweedse versie van het communitarisme speelt een vorm van ‘social engineering’ een belangrijke rol. *Social engineering* houdt het actief ingrijpen in in het gedrag of de levenssfeer van individuen om dezen het juiste gedrag en de juiste houding bij te brengen. In de jaren dertig kreeg dit vorm in een door opeenvolgende sociaaldemocratische regeringen ontworpen en uitgevoerd eugenetisch programma (Mottier, 2008). Later werd het ingezet om de ideale verzorgingsstaat te creëren. Nu dient het om het ideaal van volledige gelijkberechtiging tussen de seksen te bereiken.

---

<sup>11</sup> Susanne Dodillet, voordracht bij het *Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf, 20 juli 2011

## 4. Regulering van Prostitutie

### 4.1 Inleiding

Een aantal Europese landen, zoals Nederland, Duitsland en Oostenrijk heeft in de jaren 2000 prostitutie in meerdere of mindere mate gelegaliseerd. Net zoals in Zweden de criminalisering van klanten wortels had in een bepaalde bestuursstijl en in culturele opvattingen over seksualiteit en gelijkheid tussen de seksen, was dat ook met de legalisering in de bovengenoemde drie landen het geval. Voorafgaande aan de legalisering, werd prostitutie door de autoriteiten in die landen gedoogd, bestond er een intensief debat in feministische kringen over de wenselijkheid van prostitutie en/of werd prostitutie in de publieke opinie getolereerd (Outshoorn, 2004). In de praktijk kwam dat erop neer dat de overheid allerlei aspecten van het prostitutiebedrijf, meestal de openbare orde aspecten, al informeel probeerde te reguleren. De legalisering maakte vervolgens de noodzaak tot maatschappelijke regulering alleen nog maar groter. Immers, legalisering, of de behoefte prostitutie formeel of informeel een geaccepteerde plaats in de samenleving te bieden, maakt het noodzakelijk om allerlei aspecten van het prostitutiebedrijf, zoals arbeidsomstandigheden en arbeidsrechten, bescherming van minderjarigen, het vergunnen en het toezicht daarop van seksinrichtingen, en de bescherming tegen SOA's, te regelen. Er ligt, met andere woorden, een kluwen van ingewikkelde vraagstukken aangaande bestuur, vertrouwen en risico aan deze behoefte tot regulering ten grondslag, maar het voert te ver om hierover op deze plaats uit te wijden.<sup>12</sup>

### 4.2 Duitsland

#### 4.2.1 De federale wetgeving in Duitsland

Tot 2002 konden sekswerkers in Duitsland geen contracten met bijvoorbeeld klanten afsluiten omdat die nietig waren op grond van het feit dat prostitutie, net als tot voor kort in Oostenrijk, tegen de goede zeden was (*“sittenwidrich”*). In 2002 is die term uit het Duitse Wetboek van Strafrecht verwijderd. De wetgever hoopte zo te bereiken dat sekswerkers hun achterstand op het gebied van arbeidsrecht en de mogelijkheden contracten af te sluiten, konden inhalen. Met de wet werd de prostitutie in Duitsland in feite gelegaliseerd.<sup>13</sup> Sekswerkers konden vanaf toen werknemer worden en hun rechten doen gelden krachtens de wet op de regeling van civielrechtelijke verhoudingen. De sekswerker kon zich bijvoorbeeld aansluiten bij wat wij in Nederland een bedrijfsgezondheidsdienst zouden noemen.

---

<sup>12</sup> Zie Van Rooijen (2011) voor een overzicht van deze vraagstukken.

<sup>13</sup> De wet was technisch gezien een ‘Artikelgesetz’, dat wil zeggen dat de wet zodanig was geformuleerd dat hij niet door de Duitse Senaat hoefde te worden aangenomen. Het betekende alleen dat andere wetten moesten worden aangepast. (ProstG). Zie ook: *Prostitution im Recht in Deutschland –aktuelle Gesetze: Bedeutungen und Wirkungen*. (Een bewerking van Madonna, een ngo uit Bochum, SPI Forschung gGmbH, 2012).

In de praktijk betekende de wetswijzigingen echter geen volledige erkenning van prostitutie. Pensioenen en werkloosheid waren bijvoorbeeld nog niet goed geregeld; bij het ‘Gewerbeamt’ (gemeentelijk beroepkantoor, een soort Kamer van Koophandel) kon men zich ook niet als sekswerker inschrijven.

### *Regionale weerstanden*

Een belangrijke belemmering voor de uitvoering van nieuwe federale wetgeving is het gebrek aan lokale steun gebleken. De Duitse deelstaten, de “Länder”, hebben veel autonomie en hebben die ingezet om de federale wet die hen onwelgevallig was niet uit te voeren. Beieren bijvoorbeeld vond het bewaken van de goede zeden belangrijker. Andere regionale overheden hebben getracht om het verschaffen van goede werkomstandigheden voor sekswerkers te verbieden (behoorlijke arbeidsomstandigheden zouden immers prostitutie bevorderen), maar ze hebben daar uiteindelijk van afgezien.

Veel betrokkenen beschouwden de “verworvenheden” van de wet in de praktijk ook als niet of weinig relevant. Zo kwamen contractuele betalingsverplichtingen tussen sekswerker en klant bijvoorbeeld weinig voor. Tot nu toe heeft ook niet één sekswerker een klant vervolgd. En hoewel het voor sekswerkers mogelijk werd om bijvoorbeeld een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten, deed bijna niemand dat omdat die te duur was.

Er ontstond in Duitsland – net als in Nederland – echter wel een discussie over de vraag in hoeverre arbeidscontracten tussen sekswerkers en eigenaren de laatsten het recht gaven gezag uit te oefenen over de eersten. De bordeelhouder kon immers de sekswerker niet dwingen alle klanten te accepteren en alle seksuele handelingen te verrichten?

Terugkijkend moet men echter constateren dat de doelstellingen van de wet, een betere rechtspositie, betere arbeidsvoorwaarden en een betere sociale positie van sekswerkers, niet zijn bereikt. In het strafrecht is ook niet veel veranderd. Het was en is verboden om sekswerkers uit te buiten. De wet op het souteneurschap van kracht: men mocht en mag geen seksueel verkeer afdwingen ten behoeve van een derde. Alle wetten om minderjarigen te beschermen zijn gehandhaafd. Wel is het nu verboden om minderjarigen te laten werken en van hen seksuele diensten af te nemen. Sinds de wetswijziging zijn er verder verbeteringen opgetreden in de strijd tegen mensenhandel doordat sekswerkers meer vertrouwen in de politie hebben gekregen.<sup>14</sup>

Het was ook een doelstelling van de wet om het gemakkelijker maken voor sekswerkers om de prostitutie te verlaten. Maar veel sekswerkers kampen met geldnood, waardoor ze niet snel de stap

---

<sup>14</sup> De informatie over de doelstellingen van de wet en de evaluatie is afkomstig uit de evaluatie van de federale wetgeving van Prof. Dr. B. Kavemann.

nemen het vak te verlaten. Dit valt niet op te lossen door meer faciliteiten op het gebied van hulpverlening.

Wat de openbare orde betreft bleven eerdere restricties op advertenties en uithangborden gehandhaafd; andere verordeningen verschilden van streek tot streek. In Zuid-Duitsland hadden de verordeningen veelal een restrictief karakter; in het noorden was men enigszins liberaler.

De meeste Duitse steden met meer dan 50.000 inwoners – met uitzondering van Berlijn – hebben zones aangewezen waar prostitutie wel of juist niet mag plaatsvinden. Deze wetten op het gebied van de zonering (“*Sperrbezirke*”) zijn ook niet veranderd.

Uiteindelijk is Dortmund de enige Duitse stad waar de mogelijkheden die de wet bood, echt zijn benut.

#### **4.2.2. Dortmund**

In Dortmund, een stad van zo'n 600.000 inwoners, werken naar de schatting van de politie in totaal ongeveer 1200 sekswerkers. Daarvan werken er 250-300 in pandig in de *Linienstrasse*; 120 sekswerkers werken elders, in in totaal tien bordelen. In de legale straatprostitutie, dat wil zeggen op de tippelzone met veilige afwerkplekken zijn 80-130 sekswerkers te vinden. Zo'n 50 vrouwen werken bij escortbureaus en vijftig in de illegale prostitutie.<sup>15</sup> Die vindt vooral plaats in Turkse bars. De omstandigheden in deze bars zijn zorgelijk. De klant betaalt er namelijk een ‘flat rate’, dat wil zeggen één entreebedrag en mag daarvoor alle seksuele handelingen verrichten zonder toestemming van de sekswerker te vragen. Als hij een vrouw kiest, krijgt zij de eerste keer 20 euro en als hij dan nog een keer met haar wil, moet ze dat toestaan en wel in de meeste gevallen voor minder dan 20 euro. Dit is overigens door de rechter als een vorm van koppelarij bestempeld.

#### **Het ontstaan van het zogenaamde Dortmunder Model**

In 1995 stelde de politie van Dortmund zich ten doel de criminaliteit rond prostitutie, en in het bijzonder mensenhandel en illegale migratie, te bestrijden. In die periode werkten er vele Poolse in achterkamertjes. Men begon met het inventariseren van alle plekken waar prostitutie plaatsvond, ging op zoek naar samenwerkingspartners en boorde allerlei bronnen van informatie aan. In vervolg op deze acties nam de politie de eerste maatregelen: er vonden invallen plaats en mensen zonder verblijfsvergunning werden opgepakt. Ook verrichtte de politie nader onderzoek en sprak ze met verscheidene sekswerkers. Zo kwam er bewijs op tafel over mensenhandel, onder andere vanuit Nigeria, waarbij de slachtoffers door voodoo in bedwang werden gehouden. In diezelfde periode kreeg de *Mitternachtsmission*, een plaatselijke NGO (<http://www.standort-dortmund.de/mitternachtsmission/>)

---

<sup>15</sup> Deze getallen zijn tijdens de workshop gepresenteerd door Volker Mais, inspecteur van politie in Dortmund. Opgeteld kloppen de aantallen echter niet. Dat heeft te maken met moeilijkheden om goede schattingen te maken. Wagenaar et al. (2013) geven een uitvoerige beschrijving van de problemen bij het tellen van het aantal sekswerkers in een bepaalde locatie.



de opdracht een pilot project voor bescherming van slachtoffers van mensenhandel uit te voeren. Deze *Mitternachtsmission* is een christelijke organisatie die de prostitutie bestreed; de afdeling Dortmund erkent echter prostitutie als beroep en biedt ondersteuning aan sekswerkers. De politie en de *Mitternachtsmission* kwamen overeen dat sekswerkers die slachtoffer waren of geweest waren, altijd aan *Mitternachtsmission* voor opvang en nazorg over te dragen. De organisatie speelt nu een belangrijke rol in de opvang van slachtoffers van mensenhandel.

In 1995 vond op initiatief van de *Mitternachtsmission* een ronde tafelgesprek over de aanpak van de prostitutie plaats, waarbij de officier van justitie en de politie aanschoven. Dit was het startsein voor een geslaagde samenwerking tussen politie, de gemeente en hulpverleners. De politie voerde de controles van de identiteitspapieren uit en de gemeente controleerde op de vergunningsvoorwaarden. Als er bijvoorbeeld geen nooduitgangen in een bordeel waren, werd de zaak gesloten.

Toen in 2000 de wet veranderde, naar aanleiding van het zogeheten ‘koffiehuisvonnis’, en prostitutie niet meer per definitie als immoreel werd betiteld<sup>16</sup>, werden er panels georganiseerd waar de zaken rondom het prostitutiebeleid en de praktijk onder de loep werd genomen. Dit leidde tot de volgende concrete stappen. Ten eerste werd op grond van de wetten voor het restaurantwezen de registratie van clubs en bordelen in het handelsregister verplicht gesteld. Sekswerkers kregen de mogelijkheid zich vrijwillig in het handelsregister in te schrijven zodat zij als zelfstandig ondernemer erkend konden worden. Dat was vooral van belang voor de sekswerkers uit de voormalige associatielanden. Zij moesten immers met dat inschrijvingsbewijs en het registratiebewijs van de belastingdienst aantonen dat ze zelfstandig ondernemer waren. Tijdens controles moesten ook Duitse sekswerkers een registratiebewijs van de fiscus laten zien.

De eis van belastingbetaling was aanleiding voor veel vragen. In clubs berekende de belastingdienst bijvoorbeeld de hoogte van de aanslag op grond van het aantal vierkante meters waarop werd gewerkt. Bovendien werd aan sekswerkers de eis gesteld dat ze amusementsbelasting moesten gaan betalen, waarmee ze een uitzonderingspositie kregen ten opzichte van andere beroepsgroepen. Daarnaast ontstonden vragen rond registratie: de politie ging namelijk, geheel tegen de zin in van ngo’s een registratie van sekswerkers bijhouden.

Dankzij de nieuwe wet werd het voor sekswerkers mogelijk een ziektekostenverzekering af te sluiten en voorlichting op het gebied van gezondheid te krijgen. De taak op het gebied van gezondheidsvoorlichting werd aan de *Mitternachtsmission* toebedeeld.

Clubs moesten voortaan aan de bouwvoorschriften voldoen. Bordelen en clubs waar meer dan acht sekswerkers werkten en waar alcohol werd geschonken, moesten een alcoholvergunning kunnen

---

<sup>16</sup> Het zogenaamde Koffiehuisvonnis vormde de aanleiding voor het afschaffen van de *Sittenwidrigkeits*-clausule in het Duitse strafrecht.

overleggen. Alle huizen waar drie of meer sekswerkers werkten, werden als vergunningsplichtige bordelen aangemerkt. Dit alles resulteerde in het feit dat 8 van de 11 bordelen een vergunning kregen op grond van restaurantverordeningen. Drie bordelen gingen dicht. Overigens werden die vergunningen voor buurten met een louter woonbestemming, geweigerd.

De *Sperrbezirke*, dat wil zeggen de delen van de stad waar geen prostitutie mocht plaatsvinden, werden gehandhaafd. Overigens bleek dit in de praktijk lastig te realiseren, want om een overtreding te constateren, moest men een sekswerker op heterdaad tijdens het werven van klanten betrappen. De nieuwe aanpak werd via de lokale media en tijdens informatiebijeenkomst en wereldkundig gemaakt.

Begin 2000 werden ook bewoners van de Nordmarkt in Dortmund actief, omdat ze de overlast van de straatprostitutie in deze wijk zat waren. Terwijl de politie en de gemeente zich aanvankelijk afzijdig hielden, begonnen bewoners zich te oriënteren op mogelijkheden de straatprostitutie te concentreren in tippelzones. Zij bestudeerden de Nederlandse tippelzones, wonnen advies in over de juridische mogelijkheden en dienden bij de gemeente een voorstel voor een tippelzone in. In eerste instantie wees de gemeente het voorstel af; later echter ging zij er later toch mee akkoord. Bewoners speelden ook een belangrijke rol in het aanleggen en beheren van de tippelzone. Zo gingen ook bewoners deel uitmaken van de samenwerking tussen gemeente, politie, en maatschappelijke opvang op het terrein van de prostitutie. Dit unieke samenwerkingsverband staat bekend als het Dortmunder model.

### *Nieuwe ontwikkelingen*

Het Dortmunder model werkte tot halverwege het eerste decennium van deze eeuw was redelijk goed: er waren goede contacten tussen sekswerkers, politie en ander betrokkenen en dankzij de legalisering kreeg de politie meer informatie over mensenhandel in Dortmund. Maar sindsdien hebben zich nieuwe problemen aangediend. Doordat de grenzen in 2004 open gingen veranderde de populatie van de sekswerkers in Dortmund drastisch. Nu zijn Bulgaren er in de meerderheid; ze komen met hele families naar Dortmund in de hoop een uitkering te krijgen. Inmiddels maken Bulgaarse sekswerkers zo'n 80 procent uit van de straatprostitutie uit en is 70 procent van de sekswerkers in het grootste bordeel van Dortmund. Bulgaars. Als gevolg van deze instroom zijn de prijzen voor seksuele dienstverlening gedaald; sommige vrouwen vragen volgens hulpverleners 6 euro voor onveilige seks. Er is ook veel rivaliteit tussen Bulgaren uit verschillende steden en groepen. De een moet de ander betalen om te mogen werken. De Bulgaarse gemeenschap in Dortmund laat zich ook nogal eens in met criminaliteit: zakkenrollen en berovingen. Als gevolg daarvan woedt er in Dortmund, net als in Nederland na 2000, een discussie of de legale tippelzone niet gesloten moet worden omdat deze een aanzuigende werking op Bulgaarse criminelen zou uitoefenen. Zo illustreert het voorbeeld uit Dortmund illustreert de inherente fragiliteit van prostitutiebeleid. De situatie kan plotseling ingrijpend veranderen door gebeurtenissen van buiten, in dit geval het openstellen van de grenzen voor migranten uit Oost-Europa.

## 4.3 Oostenrijk

### 4.3.1 Inleiding

Oostenrijk is net als Duitsland een federale staat. Elk van de negen provincies of “*Länder*” heeft eigen, specifieke, regelgeving voor prostitutie, die is neergelegd in provinciale politieverordeningen en wetten. Zo kunnen beperkingen aan de bedrijvigheid per provincie verschillen. Terwijl in Wenen straatprostitutie is toegestaan, is dit in de provincie Oberösterreich bijvoorbeeld verboden. En hoewel seksclubs zich onder voorwaarden vrij mogen vestigen in de provincies Karinthië en Steiermark, wordt dit ontmoedigd in Vorarlberg. Gegeven de autonomie van de *Länder* blijkt het dan ook moeilijk om een homogeen prostitutiebeleid te ontwerpen voor heel Oostenrijk. Het blijkt bovendien moeilijk om vergelijkbare gegevens over de omvang van het prostitutiebedrijf te krijgen. Een speciale werkgroep van het *Bundeskanzleramt* probeert, met twijfelachtig resultaat tot nu toe, enige afstemming in beleid en gegevensverzameling te bereiken tussen de *Länder*.

Gezien de aanzienlijke landelijke variatie hebben we besloten om ons in het hoofdonderzoek te concentreren op twee provincies: de stad Wenen en de regio Oberösterreich. Wenen is gekozen omdat daar naar schatting de helft van alle prostitutie in Oostenrijk plaatsvindt. Oberösterreich is interessant omdat de prostitutie zich daar grotendeels afspeelt in het grensgebied met Tsjechië.

### 4.3.2 De wetgeving in Oostenrijk

In Oostenrijk is prostitutie geaccepteerd als een maatschappelijk verschijnsel. Sinds 1975 is het niet meer verboden om in Oostenrijk als sekswerker te werken. Toen verwijderde het Oostenrijkse Constitutionele Hof prostitutie uit het strafrecht. De achtergrond van deze maatregel was dat er onder de toenmalige wetgeving de vervolging van sekswerkers teveel werd overgelaten aan de discretie van politiefunctionarissen waardoor er grote rechtsongelijkheid bestond. De verwijdering van prostitutie uit het strafrecht betekent echter niet dat prostitutie gelegaliseerd, laat staan gedecriminaliseerd, is. Prostitutie werd een zaak van lokale APVs. Zoals we zullen zien heeft dat geresulteerd in een tamelijk repressieve aanpak van prostitutie.

Pooierschap en uitbuiting (waaronder mensenhandel) maken nog steeds onderdeel uit van het strafrecht. Tot voor kort was prostitutie verder, net als in Duitsland, wettelijk gezien *Sittenwidrich*, in strijd met de goede zeden. Dat laatste had verstrekken gevolgen voor sekswerkers omdat prostitutie, wettelijk gezien, nooit als een erkend beroep kan worden beschouwd waaruit bijvoorbeeld werknemersrechten voortvloeien. Hoewel het via de omweg van de belastingwetgeving en het sociale zekerheidsrecht wel als een onafhankelijk beroep worden opgevat, sloot de *Sittenwidrigkeits*-clausule contractuele overeenkomsten tussen zelfstandig werkende sekswerkers en bordeelhouders uit. Omdat veel sekswerkers wel in bordelen werken komen ze in een onduidelijke en kwetsbare positie terecht. Bovendien maakte de *Sittenwidrigkeits*-clausule het ook onmogelijk voor de deelstaten om de federale

gezondheids- en arbeidswetgeving aan te passen voor wat prostitutie betreft. Al met al was de wettelijke positie van sekswerkers in Oostenrijk dus uiterst ambivalent. Hoewel deze ambivalentie met het schrappen van de *Sittenwidrigkeits*clausule strikt genomen is opgeheven, zijn de praktische gevolgen voor het Oostenrijkse prostitutiebeleid tot op heden niet gearticuleerd.

De combinatie van lokale verordeningen en een tot voor kort wettelijk voorgeschreven morele afkeuring van het werk leverde een visie op prostitutie op die tussen erkenning van het vak en criminalisering in hangt. Dit heeft bijna noodzakelijkerwijs geresulteerd in een sterk regulatorisch beleidsregime dat zich vooral richt op de openbare orde, volksgezondheid en fiscaliteit. Vanaf 1983 zijn sekswerkers belastingplichtig (als kleine zelfstandigen), hoewel ze vanaf 1998 ook aanspraak kunnen maken op sociale zekerheid. Hiervan wordt ook gebruik gemaakt door sekswerkers. In 2010 namen in Oberösterreich bijvoorbeeld 160 van de bijna 900 geregistreerde sekswerkers deel aan de sociale zekerheidswetten die hen recht geven op pensioen en vergoeding van dokters- en ziekenhuiskosten in geval van ziekte of ongeval (voor Wenen hebben we geen cijfers kunnen vinden). In het algemeen spelen de rechten van sekswerkers echter een geringe rol in de Oostenrijkse regelgeving. Het Oostenrijkse prostitutiebeleid is dan ook een soort bijproduct van allerlei andere wetten zoals belasting- en migratiewetgeving en wetgeving die de volksgezondheid betreft (Sauer, 2006). Dit laatste is terug te vinden in de regels omtrent verplichte medische keuringen van sekswerkers.

In heel Oostenrijk moeten sekswerkers zich wekelijks laten controleren op seksueel overdraagbare aandoeningen. Over de SOA controle principiële overeenstemming tussen de *Länder*, maar er zijn forse verschillen in de uitvoering. Terwijl de sekswerkers zich in Wenen en Linz (hoofdstad Oberösterreich) vrijwel gratis kunnen laten testen bij speciaal daarvoor in het leven geroepen gezondheidscentra, gebeurt dit in de landelijke gebieden van Oberösterreich door private artsen tegen een aanzienlijke bijdrage van de sekswerker.

In veel deelstaten moeten sekswerkers zich registreren. Alleen vrouwelijke sekswerkers worden daar overigens toe verplicht. In Wenen is die verplichte registratie een taak van de politie. In Oberösterreich is registratie gekoppeld aan de SOA-check bij de openbare gezondheidscentra. Wanneer een sekswerker daar aan de slag wil, moet ze zich eerst medisch laten onderzoeken, waarna ze een boekje of een kaart krijgt dat ze verplicht is bij zich te dragen tijdens het werk. Zo'n gezondheidsonderzoek is onderdeel van de verplichte registratie. Als ze bij een controle ziek blijkt te zijn, wordt dit boekje of de kaart ingenomen. Ze mag dan niet meer werken, ook niet in een erotische massagesalon. Ze moet wachten tot ze weer gezond is verklaard. Na tien dagen afwezigheid moet ze zich opnieuw laten registreren. Wanneer ze op vakantie gaat of ziek is, moet ze dat bij de politie melden. Bij het niet voldoen aan de registratieplicht kunnen vrouwen boetes krijgen van 100-7000 euro; in Wenen is dat 1000 euro. Echter, de verplichting tot registratie betekent nog niet dat sekswerkers zich

ook daadwerkelijk registreren. Terwijl zich in Wenen in 2010 ongeveer 2300 vrouwen registreerden, schat de politie dat tussen de 2000 en 3000 vrouwen in dat jaar ongeregistreerd hebben gewerkt. Bovendien zijn de bestanden vervuild; veel sekswerkers die geregistreerd staan werken niet langer in Wenen of hebben het vak verlaten. In Oberösterreich is de situatie onduidelijk. De gezondheidscentra geven hun informatie over sekswerkers niet af aan de politie. In plaats daarvan verstrekken bordeelhouders gegevens over de vrouwen die bij hen werken aan politie en belastingautoriteiten. Medewerkers van ngo's stellen dat het feit dat sekswerkers zich moeten registreren maar vervolgens geen juridische en gezondheidsvoorlichting krijgen, ze kwetsbaar maakt.

Thuiswerk is bijna overal illegaal, behalve in gebouwen die geheel en al door sekswerkers zijn gehuurd. Escort is over het algemeen wel toegestaan. Als het gaat om de plekken waar prostitutie is toegestaan, zijn er in Oostenrijk globaal twee modellen: het bordeelmodel en het model van de zonering van prostitutie. In het bordeelmodel is prostitutie alleen in getolereerde bordelen of in vergelijkbare faciliteiten mogelijk. In het zoneringsmodel is prostitutie verboden in bepaalde gebieden en stadsdelen. In de meeste *Länder* wil men prostitutie verre houden van kerken, ziekenhuizen en plekken waar jonge mensen samenkomen. De afstand die de prostitutie moet nemen tot deze gebouwen verschilt per provincie. Behalve de ruimtelijke beperkingen kunnen er ook bepalingen in de regelgeving zijn opgenomen die de tijdsduur van de activiteit inperken.

De regels over minimumleeftijden verschillen. In sommige provincies moet men boven de achttien, in andere boven de negentien zijn. Verder mogen mannen geen prostitutie verrichten in Vorarlberg, en worden in andere provincies vrouwen die niet handelingsbekwaam zijn uitgesloten. In Salzburg is het voor vrouwen die zichtbaar zwanger zijn, verboden om in de prostitutie te werken. In Oberösterreich moeten escorts zich ervan vergewissen dat er zich geen minderjarigen in het pand bevinden waar zij hun klant opzoeken.

#### *Aantallen bedrijven en aantallen en herkomst van sekswerkers*

Men schat dat er bijna 1000 prostitutiebedrijven in Oostenrijk zijn waarvan iets meer dan de helft zich in Wenen bevindt. In tegenstelling tot Nederland neemt het aantal bedrijven en sekswerkers toe in Oostenrijk. Vooral in Wenen is het aantal bedrijven de laatste jaren gegroeid. De oorzaak kan zijn dat het door het gebrek aan regelgeving in Wenen heel gemakkelijk is om een nieuw seksbedrijf te starten. In ieder geval betreft de groei vooral kleine bedrijven die tegemoet komen aan de wens van sekswerkers om zelfstandig te werken. In de zogeheten *Laufhäuser*, een soort inpandige raamprostitutie, kunnen de vrouwen weliswaar zelfstandig werken, maar moeten ze wel hoge huren betalen. In Oberösterreich hebben de bordeelhouders een monopoliepositie. Zo kunnen de huren van de *Laufhäuser* hoog worden gehouden. Om dat te kunnen betalen moeten de vrouwen lange dagen maken, 10-14 uur per dag. Daarnaast is de concurrentie tussen de vrouwen groot.

In de periode van 2007-2009 is in heel Oostenrijk het aantal geregistreerde sekswerkers toegenomen met 8 tot 13 procent. In Wenen ging het zelfs om een verdubbeling. Bij dit cijfermateriaal moeten we de kanttekening maken dat het in Oostenrijk heel moeilijk is om betrouwbaar cijfermateriaal te vergaren. Er bestaat geen centrale gegevensverzameling en verschillende instanties maken schattingen op grond van verschillende definities en met uiteenlopende methoden van dataverzameling.

95 Procent van de geregistreerde sekswerkers is migrant. Het gaat voornamelijk om vrouwen uit Oost Europa en Nigeria. Het hoge percentage migranten valt gedeeltelijk te verklaren uit de openstelling van de grenzen waardoor er een toename was van migranten uit Oost Europa. Voor Oost Europa is Wenen, geografisch gezien, altijd een springplank naar West Europa geweest; migranten van buiten de Europese Unie kunnen betrekkelijk eenvoudig een visum voor korte termijn krijgen.

Volgens de politie zijn er 3000 tot 4000 niet geregistreerde sekswerkers in Oostenrijk. Zij werken vooral in de privéontvangst, in de escort en in de massagesalons. Zij komen vooral uit de EU en zouden slechts steeds een korte tijd in Oostenrijk verblijven.

#### **4.3.3. Oberösterreich**

In Oberösterreich werden in 2010 door de politie 866 sekswerkers geteld in 75 getolereerde bedrijven. Straatprostitutie is verboden in Oberösterreich. De meerderheid van de sekswerkers is afkomstig uit Oost-Europa; 13 procent kwam uit West-Europa en Oostenrijk. Prostitutie in Oberösterreich is bij uitstek een migrantenberoep.

#### **4.3.4 Wenen**

In 2007 heeft de nationale *Task Force Human Trafficking* een nationaal actieplan gemaakt om de mensenhandel aan te pakken. In dit plan was er ook aandacht voor maatregelen om prostitutie als bron van inkomsten te beschouwen en voor het ontwikkelen van een model voor de toepassing van arbeidsrecht en sociale zekerheid op de prostitutie. Daarmee kwam de verbetering van de arbeidsomstandigheden op de politieke agenda. Er werd een werkgroep ingesteld waarvan ook ngo's deel uitmaakten. Via deze ngo's waren de sekswerkers indirect bij de beleidsontwikkeling betrokken. De werkgroep zocht naar manieren om de werkomstandigheden te verbeteren, meer bescherming te bieden tegen uitbuiting, en de autonomie van sekswerkers te bevorderen. In 2012 kwam de werkgroep onder leiding van het Vrouwendirectoraat van de stad Wenen met een rapport.

Tot nu toe en sindsdien zijn er twee stappen ondernomen:

- Het ministerie van volksgezondheid heeft een Task Force SOA ingesteld om de gezondheidswetten onder de loep te nemen;
- In 2011 is er een bijeenkomst geweest met de relevante ministeries om te spreken over de mogelijkheid van arbeidscontracten.

Echter, Wenen is ook een goed voorbeeld van de kloof tussen voorgenomen en daadwerkelijk beleid. Onder invloed van rechts-populistische partijen is het prostitutiebeleid in 2010 aangepast. De nadruk lag daarbij vooral op het terugdringen van de straatprostitutie. Volgens de media was er sprake van een probleem dat volledig uit de hand gelopen was. Er zou sprake zijn van grote aantallen, vooral Nigeriaanse sekswerkers, die een bedreiging vormden voor de levenssfeer van Weense burgers (onze veldwerkers, die in 2010 een aantal nachten hebben rondgelopen en geteld, telden echter nooit meer dan 120 sekswerkers). In 2010 heeft de politiek in Wenen vervolgens buiten het voor prostitutie verantwoordelijke Vrouwendirectoraat en de ngo's om, met veel publiciteit een serie maatregelen uitgevaardigd; het zogenaamde "*Wiener Maßnahmenpaket*". Het ging daarbij om:

1. Een meldtelefoon voor bewoners van buurten waar prostitutie plaatsvindt. Van de meldtelefoon werd veel gebruik gemaakt. Voor een deel is dit te verklaren doordat rechtse politici burgers aanmoedigden om klachten in te dienen. Maar in ieder geval is er sprake van (grote) frustratie van burgers. Zo onttaardde een voorlichtingsbijeenkomst met burgers en ngo's in een schreeuwpartij. Ook zijn er voorbeelden waarbij burgers het recht in eigen hand namen.
2. De beperking van de straatprostitutie tot twee straten. Dit is niet goed gelukt. De straten bevinden zich aan de rand van de stad, zijn onveilig en de infrastructuur was niet in orde. Zo was er te weinig verlichting en was er niet voldoende ruimte voor alle sekswerkers.
3. Frequentere politiecontroles bij de 'beschermde' gebieden, dus de gebieden waar geen prostitutie mag plaatsvinden. In de praktijk bleek dat deze controles gepaard gingen met elementen van willekeur. Sekswerkers die op weg waren naar de nieuw aangewezen straten werden aangehouden en beboet omdat ze buiten het aangewezen gebied zouden werken. Medewerkers van ngo's constateerden dat de boetes voor straatsekswerkers die de regels overtreden een grote belasting voor hen vormen. Bij sommige sekswerkers liepen de boetes op tot ver boven de €10.000. Vooral Roemeense vrouwen zitten in de gevangenis omdat ze de hoge bedragen niet op kunnen brengen. In Oostenrijk is er ook discussie over politiecorruptie, vooral over informatie over aanstaande politieacties die zou worden doorgegeven.<sup>17</sup>
4. Meer aandacht voor mensenhandel voor werk in de prostitutie. Er zijn workshops georganiseerd om sekswerkers te trainen in het herkennen van mensenhandel. Aanvankelijk waren de sekswerkers niet zo enthousiast omdat de nadruk teveel op geweld lag. Ze voelden zich geen slachtoffer van mensenhandel.

Bij dit pakket maatregelen moet de kanttekening geplaatst worden dat de autoriteiten nauwelijks zicht hebben op de clubs in Wenen. Er zijn geen betrouwbare gegevens over het aantal clubs; toezicht is

---

<sup>17</sup> Volgens de informatie van Helga Amesberger. Mw. Prantzer heeft dit niet genoemd.

sporadisch en wordt vaak van tevoren aangekondigd. Er is nu wel een begin gemaakt met een vergunningenstelsel voor clubs.

## **4.4 Nederland**

### **4.4.1 Het beleidsregime in Nederland**

Tot oktober 2000 was het in Nederland officieel verboden een bedrijf voor seksuele dienstverlening te exploiteren. Bordelen werden tot 2000 gedoogd, soms onder strikte voorwaarden. Sekswerkers noch klanten waren strafbaar. Er kleefden echter veel nadelen aan het gedoogregime; problemen zoals uitbuiting, slechte arbeidsomstandigheden en vrouwenhandel bleven onzichtbaar omdat het schortte aan toezicht. Het bleek onmogelijk om de expansie van de sector (waarschijnlijk gestimuleerd door drugsgeld) in te dammen. In sommige steden waren er veel openbare orde problemen in de raamgebieden; in Den Haag werd om deze reden eind jaren negentig zelfs gedurende enkele jaren een noodverordening ingesteld. Misschien het grootste probleem was wel dat geen enkele instantie in de steden zich verantwoordelijk achtte voor de prostitutiesector (Wagenaar, 2006).

Op 1 oktober 2000 is het bordeelverbod opgeheven. De wetgever meende daardoor over een beter instrumentarium te beschikken om de prostitutie te reguleren, de ontvlechting tussen criminaliteit en prostitutie te realiseren, de positie van sekswerkers te beschermen en om ongewenste zaken als prostitutie van minderjarigen, van mensen die niet over de juiste papieren beschikken en mensenhandel tegen te gaan. Met de legalisering van bordelen werd het Nederlandse prostitutiebeleid regulatorisch, waarbij de vormgeving en uitvoering van het beleid werd gedelegeerd naar de gemeenten. Hierin was de gemeentewet van 1851 van belang waardoor gemeenten hun eigen invulling aan het prostitutiebeleid konden geven door middel van Algemene Plaatselijke Verordeningen, mits men niet in strijd handelde met de grondwet en andere landelijke wetgeving.

Ook in Nederland zijn, net als in de andere landen, de uitkomsten van het beleid bepaald door de uitvoering ervan. In dit verband waren drie ontwikkelingen van belang; een daarvan valt het beleid aan te rekenen, de andere zijn exogeen. In de eerste plaats is de opheffing van het bordeelverbod gepaard gegaan met wat achteraf een tweetal tekortkomingen in de beleidsuitvoering bleken te zijn. De gemeenten die de legalisering moesten uitvoeren erfden een branche met, wat de journalisten Roessingh en Ramesar, een “schimmige bedrijfscultuur” noemden. Zwart geld, belastingontduiking, omkoping, drugshandel en exploitatie van sekswerkers waren van oudsher doodnormale aspecten van de bordeelwereld. Zoals Roessingh en Ramesar terecht opmerken: “Zo’n cultuur (...) verdwijnt niet omdat in Den Haag een parlement uitspreekt dat het een branche wil ‘normaliseren’” (2011, 173). Deze op zichzelf al moeilijke uitgangssituatie werd nog eens verergerd doordat vrijwel alle gemeenten, bevreesd voor een ongecontroleerde uitbreiding van het aantal ramen of seksclubs, het aantal



vergunningen bevroor. Daarmee creëerde de overheid in feite een oligopolie van exploitanten die een bedrijfsmodel hanteerden van maximale winsten tegen een minimale investering.

De tweede tekortkoming was de weigering van de overheid om zich te bemoeien met de rechtspositie van de sekswerker. De overheid stelde zich op het standpunt dat de arbeidspositie van de sekswerker behoorde tot het domein van het privaatrecht en dan ook door de betrokken partijen zelf geregeld dient te worden. Hoewel dit juridisch correct is, ging het standpunt voorbij aan de maatschappelijke werkelijkheid waarin sekswerkers een zeer zwakke positie innamen en ook geen beroep konden doen op collectieve belangenbehartiging. Het gevolg is dat de arbeidspositie van sekswerkers nog steeds niet goed geregeld is.

Bij de exploitanten bestond weinig animo om de bedrijfskosten te verhogen door sekswerkers arbeidsrechten te geven, een normaal werknemersschap aan te bieden, sociale lasten af te dragen, of belasting te betalen. Naar goed Nederlands gebruik zaten overheidsinstellingen zoals de Belastingdienst en het Ministerie van Sociale Zaken met de belanghebbenden, in dit geval de exploitanten, wel om de tafel om vorm te geven aan de uitvoering van het opheffen van het bordeelverbod. Daar verzetten de exploitanten, net als in Duitsland en zoals later zal blijken in Australië - zich tegen het afdragen van sociale lasten omdat ze vonden dat de sekswerkers in hun bedrijven zelfstandige ondernemers waren. De belastingdienst meende echter dat op grond van waarnemingen dat de exploitanten zich veelal als werkgever gedroegen doordat ze gezag uitoefenden. Derhalve was er sprake van dienstverbanden. Dit werd per geval bij de rechter uitgevochten, waarbij de fiscus in vrijwel alle gevallen in het gelijk werd gesteld. Toch loste dat de impasse aan de onderhandelingstafel niet op. Daarom werd de zogeheten 'opting-in' regeling voor de prostitutie aangepast. Deze regeling is bedoeld voor vormen van werk waarin geen gezagsverhouding kan bestaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het werk van wethouders, predikanten en schrijvers. In prostitutiebedrijven is de gezagsverhouding op papier afwezig, maar feiten en omstandigheden doen wel eens anders vermoeden (Altink en Bokelman, 2006). Teneinde te voorkomen dat een exploitant alsnog gezag gaat uitoefenen is voor de prostitutiebedrijven een voorwaardenpakket aan de opting-in regeling toegevoegd. Daarin staan enige basisrechten van sekswerkers verwoord zoals het recht klanten te weigeren.

Het toezicht op de branche, een van de kernelementen van een goede uitvoering van het vergunningstelsel, liet echter vaak te wensen over. De controles waren niet overal goed geregeld, de taakverdeling tussen politie en gemeente was niet overal even helder, en in de eerste jaren was er onvoldoende coördinatie binnen de politie bij de bestrijding van onvrijwillige prostitutie. Het aloude coördinatievraagstuk in het in het openbaar bestuur deed zich hier volop gelden. Pas in de laatste jaren is er in grote steden als Rotterdam en Den Haag sprake van een 'ketenaanpak' om de afstemming van de beleidsuitvoering te organiseren. Langzamerhand en in het veranderende morele klimaat rond

prostitutie in Nederlandse politieke kringen, is die ketenaanpak is echter steeds meer in dienst van de bestrijding van de mensenhandel komen te staan.

Tussen 2000 en 2010 vonden ook twee exogene ontwikkelingen plaats die niet uniek zijn voor Nederland en de prostitutiebranche en waar de overheid maar moeilijk greep op kreeg: de toenemende arbeidsmigratie en de opmars van het internet en de mobiele telefoon. Voorafgaande aan hun toetreding tot de EU verviel in 2002 verviel de visumplicht voor een aantal voormalige Oostbloklanden. Vanaf dat moment begon de migratie uit die landen enorm toe te nemen. Zoals overal zijn nieuwe migranten bereid het werk te doen onder omstandigheden en voor een salaris waarvoor autochtonen hun neus ophalen: seizoensarbeid, de bouw, schoonmaak, horeca, huishoudelijk werk en natuurlijk prostitutie. Dit leidt onvermijdelijk tot uitbuiting, zoals de malafide uitzendbureaus en de affaires rond aspergestekers bewijzen. In de prostitutie is dat niet anders. Nieuwe migranten zijn kwetsbaar en er is solide bewijs dat in sommige gevallen de uitbuiting in de prostitutie vanuit het land van herkomst wordt georganiseerd.

De opkomst van het internet en de mobiele telefoon heeft, opnieuw net als in de andere landen, geleid tot allerlei innovatie in het prostitutiebedrijf. De traditionele seksclub is op zijn retour. Vanaf 2000 is het aantal seksclubs in Nederland met meer dan de helft afgenomen ten gunste van het internet (Wageenaar et al., 2013, hfdst 3). Het is eenvoudig om een website op te zetten. Er komen ZZP-ers die een webwinkeltje beginnen als sekswerkers die vanuit huis gaat werken. Maar het internet biedt ook een kans aan kwaadwillenden. Nieuwe vormen van prostitutie ontstaan waarbij, zo is het vermoeden er soms georganiseerde uitbuiting plaatsvindt, zoals hotel- en privé-ontvangst en de goedkopere vormen van escort, worden via het internet en de mobiele telefoon georganiseerd. De overheid heeft hier weinig zicht op en weet niet goed hoe te reageren.

Met de ontwikkelingen komen de rechten van de sekswerker soms in het gedrang.. Al in 2006 constateerden de veldwerkers van de Rode Draad op basis van onaangekondigde bezoeken aan het leeuwendeel van de vergunde seksinrichtingen in Nederland, dat er in de meeste van deze allerlei vormen van economische en seksuele uitbuiting plaatsvond (Altink en Bokelman, 2006). Het ging hier meestal niet om de grove dwang en zware mishandeling die we kennen uit de beruchte Sneep zaak, maar om minder spectaculaire vormen van uitbuiting. Denk aan een fors percentage van het inkomen afdragen aan de eigenaar, gedwongen mee te doen aan schijnconstructies waarin de sekswerker alle risico's draagt, geen vrije klantenkeuze, verschillende vormen van afhankelijkheid zoals wonen op de werkplek, onhygiënische werkomstandigheden, of gedwongen worden tot onveilige orale seks (Wageenaar *et. al*, 2013, hfdst 3).

Uit een analyse van de door gemeenten ingezette beleidsinstrumenten blijkt dat gemeenten halverwege het laatste decennium begonnen zijn meer repressieve maatregelen in te zetten, zoals verboden en maatregelen van bestuur. Zo wordt, met een beroep op de wet Bibob (Wet Bevordering

Integriteitsbeoordeling Openbaar Bestuur) vaker een vergunning geweigerd van ondernemers die verdacht worden van het investeren van geld uit criminele activiteiten of van financiële banden met criminelen. Doel van de Wet Bibob was om bestuursorganen een instrument te bieden om te voorkomen dat verstrekte vergunningen, subsidies en aanbestedingen misbruikt gaan worden voor criminele doeleinden<sup>18</sup>. Sinds deze wet in juni 2003 in werking is getreden is het een veelgebruikt instrument geworden in de vergunningverlening. In Amsterdam en verschillende kleinere gemeenten is deze wet naar verhouding veel op de seksindustrie toegepast. De toepassing van deze wet op de Amsterdamse raamprostitutie betekende dat een substantieel deel van de raamprostitutie is verdwenen..

### ***5 Jaar Bibob in Amsterdam***

*In de periode van 1 januari 2004- 1 maart 2009 zijn er in totaal 4400 vergunningaanvragen behandeld. Er kwamen 306 zaken voor de Bibob. In 83 gevallen zijn 74 adviezen door het Landelijk Bureau Bibob uitgebracht. In 59 gevallen ging het om ernstig gevaar en in 5 gevallen van minder geval. Van die 306 adviezen gingen er 104 over prostitutiebedrijven. (88 raambordelen, 19 besloten clubs en 17 sekstheaters).*

Utrecht heeft juni 2013 alle ramen gesloten met het argument dat er sprake was van vrouwenhandel in deze sector. Deze lokale tendens vindt ook op nationaal niveau zijn weerslag en heeft geleid tot een nieuw wetsvoorstel: de Wet Regulering Prostitutie en Bestrijding Misstanden Seksbranche (Wrp). Een van de onderdelen van de wet was dat individuele sekswerkers zich zouden moeten registreren. Sekswerkers zonder registratiebewijs en hun klanten worden volgens dit wetsvoorstel gecriminaliseerd. Na door de Tweede Kamer te zijn aangenomen zijn echter centrale onderdelen uit de Wrp, zoals landelijke registratie en de strafbaarstelling van klanten van niet-geregistreerde sekswerkers, in twee behandelrondes door de Eerste Kamer verworpen.

### *Consultaties*

De landelijke wetgeving op het gebied van prostitutie uit 2000 is niet zonder meer van bovenaf opgelegd. In de aanloop naar de wetwijziging zijn organisaties van sekswerkers, exploitanten en andere betrokkenen regelmatig geconsulteerd. Zo heeft De Rode Draad meegeschreven aan het Handboek Prostitutiebeleid dat als handreiking diende voor gemeenten die de wet moesten vormgeven. Er was regelmatig contact tussen leden van De Tweede Kamer en de Stichting tegen Vrouwenhandel en organisaties die zich richtten op migranten in de prostitutie. Er werden debatten georganiseerd, ingezonden stukken geschreven in de media en petitie aangeboden. De Nederlandse overheid trachtte

---

<sup>18</sup> De Bibob is niet bedoeld om een strafrechtelijk onderzoek uit te voeren. Het gaat om een beoordeling van de integriteit van de aanvrager, de herkomst van de financiën, de transparantie van de bedrijfsvoering en de integriteit van de zakenpartners.

draagvlak voor de wetswijziging te creëren door regionale bijeenkomsten te organiseren voor politie en beleidsmakers en diverse congresbureaus boden cursussen aan over de implementatie van de wet. Op het niveau van gemeenten bogen gemeenteraden en ambtenaren zich over de vraag of ze wettelijk verplicht waren prostitutiebedrijven op hun grondgebied toe te staan en zo ja, hoe ze die konden reguleren of in aantal konden beperken.

#### **4.4.2 Gemeentelijk Beleid**

##### **Rotterdam**

In Rotterdam is de basisaanname van het prostitutiebeleid dat het een geaccepteerd verschijnsel is in de stad maar dat de openbare orde wel moet worden gehandhaafd. De stad streeft naar een betere positie van sekswerkers en bescherming van de gezondheid van de sekswerker.

De legale prostitutie in Rotterdam omvatte ten tijde van de workshop 9 seksclubs in Rotterdam, 15 privéhuisen, 16 massagesalons, 5 seksshops, 18 escortbureaus, en vijf bedrijven voor kamerverhuur. Thuiswerkers hoeven geen vergunning aan te vragen, zolang ze niet commercieel opereren; dat wil zeggen, ze mogen niet adverteren, er mag slechts één vrouw werkzaam zijn in het pand en het pand mag niet als bordeel herkenbaar zijn. In 2005 werd straatprostitutie in Rotterdam verboden.

Vergunningen worden onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester verleend. De taken van bestuurlijke handhaving en uitvoering van het prostitutiebeleid waar het de vergunde prostitutie betreft liggen bij de afdeling Veiligheid, onderdeel van de Bestuursdienst. Deze dienst ondersteunt de burgemeester en formuleert het beleid dat ter beoordeling aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Het houden van toezicht op de prostitutiesector is aan het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel van de politie uitbesteed. Het Team Horeca en Evenementen verstrekt voor de burgemeester de vergunningen. De GGD neemt het zorgaspect en het welzijn van sekswerkers voor haar rekening.

In Rotterdam wordt gehandhaafd door middel van bestuurlijke maatregelen die ‘step-by-step’ worden opgelegd in het programma Handhaven op Niveau waardoor de politie contacten legt met escorts en degenen die niet in de clubs, privéhuisen en salons werken. Wanneer een sekswerker illegaal vanuit kamers werkt, krijgt ze eerst een waarschuwing, waarna een stevige boete wordt opgelegd. Dit heeft als resultaat dat Rotterdam duidelijk zicht heeft op de legale sector. Er is geen overlast in de buurt van clubs. In de legale sector worden weinig overtredingen begaan en de medewerkers van de gezondheidszorg hebben toegang tot de bedrijven.

Toch zijn er ongewilde gevolgen van dit beleid: hoewel de legale prostitutie afneemt is er sprake van een toename van illegale prostitutie. De prostitutie verschuift naar andere plekken waar geen controle is, zoals naar de escort en de onvergunde privéontvangst en de prostitutie in hotels. Verder komen er

ook in de legale sector, die niet is afgestemd op de vraag van klanten, nog arbeidsrechtelijke wantoestanden voor. Rotterdam is van plan, evenals de twee andere aan het onderzoek deelnemende Nederlandse steden, het beleid te actualiseren en hoopt dan ook meer zicht te krijgen in de aantallen sekswerkers die in de diverse sectoren actief zijn.

#### 4.4.4 Utrecht

De afdeling Openbare Orde en Veiligheid coördineert het prostitutiebeleid in Utrecht. Deze afdeling treedt mede op namens de overige voor prostitutiebeleid verantwoordelijke diensten: de GG&GD en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Tot in het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw werd er door de gemeente Utrecht hoofdzakelijk gebruik gemaakt van de toepassing van gezagsinstrumenten. Vanaf 2006 is er meer aandacht gekomen voor toepassing van ook andere instrumenten, hoofdzakelijk informatie- en samenwerkingsinstrumenten, en combinaties hiervan. Een belangrijke katalysator hier is het in 2008 verschenen rapport *Schone Schijn* (KLPD, 2008) waaruit bleek dat er sprake was van prostitutie onder dwang en mensenhandel in de vergunde prostitutie op onder andere het Zandpad, het grootste raamprostitutiegebied van Utrecht. Dit rapport bracht een schrikreactie teweeg. Deze reactie leidde onder andere tot het rapport *Advies Signalen Mensenhandel*.

In Utrecht vindt de raamprostitutie voornamelijk op boten plaats. Er is ook nog een kleiner gebied bij het centrum.

In Rotterdam, Den Haag en Amsterdam zijn de zones waar straatprostitutie werd gefaciliteerd opgeheven; in Utrecht is er nog één aan de Europalaan. Daar is straatprostitutie wel toegestaan op voorwaarde dat de sekswerker een vergunning aanvraagt. Deze vergunningplicht is ingevoerd omdat tussen 2003-2005 de zone veel te druk werd. Dit had te maken met het feit dat de zones in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag in deze periode werden gesloten. Voorafgaande aan het vergunningstelselvoor straatprostitutie moe(s)ten de vrouwen zich bij de politie melden. Tegenwoordig vraagt de politie toestemming om de huiskamer binnen te gaan.

Dit systeem is in 2005 ingevoerd. Er worden maximaal 150 vergunningen afgegeven. Er is geen wachtlijst meer voor sekswerkers uit Utrecht en de omliggende gemeenten, wel voor sekswerkers van buiten de regio. 40 procent komt uit Utrecht en de regio Utrecht, 35 procent zijn vrouwen uit andere delen het land, 25 procent is transgender. De vergunningverlening gaat als volgt: de sekswerker maakt een afspraak met de GGD en wordt door de medewerkers van deze dienst ongeveer een uur lang geïnterviewd. Een vergunning wordt alleen in overleg met de politie en de hulpverlening geweigerd.

De inrichting van de afwerkplekken is van de tippelzone in Keulen afgekeken. Iedere afwerkplek heeft een nummer zodat die gemakkelijk te bereiken is voor de hulpverlening. Uitstappen uit auto is moeilijk voor de mannen, voor de vrouwen gemakkelijk. De bomen zijn er strategisch geplaatst. In 2010 werd er een hogere incidentie van geweld gemeld dan in voorgaande jaren. Maar dat ging niet

om zware geweldsincidenten. Wel hadden transgenders te maken met agressie, waarschijnlijk omdat de klant dan pas zag dat het een man was, zo veronderstelde de GGD.

Er is een tevredenheidsonderzoek onder de sekswerkers gedaan, slechts een kwart van hen gaf een respons. Dat onderzoek vond plaats in 2010, daarom moet er rekening mee worden gehouden dat vrouwen uit angst voor de sluiting van de zone, zoals dat in andere steden was gebeurd, een positief antwoord gaven. De participanten aan het onderzoek vroegen bijvoorbeeld om betere verlichting en wilden dat de bus met voorzieningen voor de straatwerkers eerder open ging.

#### 4.4.5 Den Haag

In 2009 publiceerde de gemeente Den Haag de *'Kadernota Prostitutiebeleid 2009-2012'*. In deze nota presenteert de gemeente het kader voor de gemeentelijke prostitutieaanpak voor de komende jaren. De kernvraag die de gemeente zich stelt luidt: *"hoe willen we tegen prostitutie aankijken"*? Er worden twee opties genoemd:

*"Als een "onvermijdelijk kwaad" dat weliswaar niet uitroeibaar is, maar vooral zo kort mogelijk moet worden gehouden. Of als een bedrijfstak die weliswaar extra gevoelig is voor criminaliteit en uitbuiting, maar eenmaal "schoongemaakt" toch behandeld zou moeten worden als alle andere vormen van economische activiteit in de stad. Wat de discussie lastig maakt is dat prostitutie moreel beladen is."*

De gemeente stelt in haar Kadernota dat het, zoals de Rijksoverheid heeft besloten, de taak is van een gemeente om concrete uitvoering te geven aan de visie zoals de Rijksoverheid die heeft ontwikkeld. De gemeente kiest daarin naar eigen zeggen voor een benadering van prostitutie als een te normaliseren bedrijfstak. Dit betekent dat er moet worden gewerkt een balans tussen rechten en plichten van sekswerkers.

Het vergunningenbeleid wordt uitgevoerd als onderdeel van de portefeuille openbare orde en veiligheid. Bij deze portefeuille zijn verschillende gemeentelijke diensten betrokken. Vanuit de dienst Welzijn, Volksgezondheid en Emancipatie (WVE) wordt aandacht geschonken aan gezondheid, opvang van slachtoffers van mensenhandel en positieverbetering voor sekswerkers. Er zijn in Den Haag 85 vergunningen voor prostitutiebedrijven afgegeven, waarvan veertig voor raamprostitutie. Er zijn 35 clubs, privéhuizen en seksshops en tien escortbureaus. Als iemand zich met mensenhandel inlaat, mag hij de komende tien jaar niet meer in Den Haag een seksbedrijf beginnen. Het is niet mogelijk om thuis te werken. Het werven van klanten op plaatsen die niet als prostitutiebedrijf zijn aangewezen, is verboden. Thuiswerk is in Den Haag illegaal omdat vrouwen die alleen werken kwetsbaar zijn. Als het landelijk beleid thuiswerk wel gaat toestaan, zal Den Haag zijn beleid veranderen.

In navolging van Rotterdam, ontwikkelt Den Haag een ketenaanpak voor de bestrijding van vrouwen handel. Er komt een servicecentrum voor sekswerkers. Recentelijk is er in Den Haag opgetreden tegen tien Chinese massagesalons waar illegaal seksuele dienstverlening werd aangeboden. In Den Haag vindt men de onzichtbaarheid van sekswerkers op internet, mensenhandel en een mogelijke toename van onveilige seks zorgwekkend.

## **5. Decriminalisering van prostitutie**

### **5.1 Inleiding**

Decriminaliseringsregimes in het prostitutiebeleid vertonen veel overeenkomst met reguleringsregimes. Prostitutie wordt gezien als een gewone bedrijfstak, waarbij de overheid het als haar taak ziet om via het reguleren van talloze aspecten van de sector in kwestie deze in goede banen te leiden. In de praktijk verschilt decriminalisering op twee punten van regulering zoals we dat bijvoorbeeld in Nederland kennen. In de eerste plaats streeft de overheid ernaar om zo min mogelijk speciaal op prostitutie gerichte regelgeving in te voeren. Prostitutie valt dus onder de reguliere wet- en regelgeving. In de tweede plaats is er, althans in de twee decriminaliseringsregimes waarvan hier sprake is, een krachtig sekswerkerscollectief dat als partner van de overheid fungeert bij het ontwerp en de uitvoering van wet- en regelgeving. We betogen dat een krachtig sekswerkerscollectief in de context van legalisering, een voorwaarde vormt voor succesvolle decriminalisering.<sup>19</sup>

### **5.2 Australië**

#### **Het beleidsregime in Australië**

Net als Oostenrijk en Duitsland is Australië een federale staat. En net als in genoemde landen vertonen de acht deelstaten van Australië grote verschillen in prostitutiebeleid. In Victoria bijvoorbeeld zijn de bordelen weliswaar legaal, maar onderworpen aan een zeer restrictieve regulering. Degenen die daar aan privé-ontvangst doen mogen alleen adverteren met een registratienummer. Iedere drie maanden moeten ze verplicht worden getest. Escortbureaus zijn alleen toegestaan als ze over een vergunning beschikken. Straatwerk is er net als in Zuid- Australië illegaal. In de Australian Capital Territories zijn de bordelen alleen toegestaan op voorgeschreven locaties. Straatwerk is illegaal, zelfstandige prostitutie is toegestaan maar de sekswerkers moeten zich wel iedere twee weken laten registreren. In New South Wales (NSW) is prostitutie gedecriminaliseerd.

In Australië valt het strafrecht onder de verantwoordelijkheid van de deelstaten. Dat geldt ook voor prostitutie, maar de rol van het lokale bestuur is de laatste jaren steeds groter geworden. Tot het eind van de jaren zeventig waren de prostitutiewetten in alle deelstaten vergelijkbaar. Prostitutie was nergens strafbaar maar alle activiteiten die met prostitutie samenhangen zoals bordeelhouden, leven van inkomsten uit prostitutie en klanten werven waren dat wel. Tegen 1980 stelde men dat ter discussie maar de bal werd toch bij de lokale autoriteiten gelegd. Men had toen ingezien dat de

---

<sup>19</sup> Het gaat om de combinatie met het streven tot legalisering van prostitutie. Er zijn verschillende landen waarin goed ontwikkelde sekswerkerscollectieven opereren, zoals Thailand, India, Taiwan, of Cambodja, waarin er desondanks geen sprake is van een humane en effectieve prostitutiewetgeving. Integendeel. De collectieven zijn hier juist een antwoord op het ontbreken van wetgeving en het opjagen, vervolgen en stigmatiseren van sekswerkers.



belangrijkste strategieën om tot enige hervorming te komen reguleren en decriminaliseren waren. Vanaf 1980 zijn dan ook bepaalde aspecten van de seksindustrie gelegaliseerd. Bordelen en escortbureaus werden in Victoria, Queensland, Northern- Territory, the Australian Capital Territory en West- Australia onderworpen aan een regulator regime. In Queensland en Victoria voerde men een vergunningstelsel in. Men bekeek of de exploitant een strafblad had. Sekswerkers hoefden geen vergunning aan te vragen maar moesten wel regelmatig medische controle ondergaan. In alle jurisdicties bleef echter een verbod op straatprostitutie van kracht.

## **New South Wales**

Het beleidsregime in New South Wales lijkt sterk op het Nederlandse regime anno 2011. Prostitutie door de jaren heen geleidelijk gelegaliseerd. In 1979 werd het werven van klanten uit het Wetboek van Strafrecht gehaald, maar sommige beperkingen werden in 1983 heringevoerd. Het is sindsdien verboden om op een bepaalde afstand van kerken, scholen, en ziekenhuizen in NSW klanten te werven. In 1995 werden de bordelen in New South Wales legaal door de wijziging van de *Disorderly House Amendment Act* uit 1943. Niet de politie maar de autoriteiten die de bestemmingsplannen maken, bepalen sindsdien het prostitutiebeleid. De redenen om de bordelen te legaliseren waren vooral pragmatische van aard: men wilde een einde maken aan de invloed van de georganiseerde misdaad in de prostitutiewereld en aan politiecorruptie. Het was de autoriteiten en sekswerkers een doorn in het oog dat er politiemensen met een ‘bruine zak’ die met geld gevuld moest worden langs de bordelen gingen. Ten tweede wilde men over een instrument beschikken om verantwoord met de belangen van omwonenden van seksbedrijven en andere buurtbewoners om te gaan. Ten derde wilde men effectieve maatregelen tegen de verspreiding van aids kunnen treffen en goede hygiënische arbeidsomstandigheden realiseren. Uit onderzoek blijkt dat decriminalisering niet heeft geleid tot meer mensenhandel en kinderprostitutie

In New South Wales krijgt een seksbedrijf alleen een vergunning als:

- Het geen grote impact op de omgeving heeft;
- De regels van de zonering in de winkelcentra en op de bedrijfsterreinen worden gerespecteerd;.
- De regels op het gebied van veiligheid en gezondheid geëerbiedigd worden;
- Men rekening houdt met opvattingen van buurtbewoners.

Straatprostitutie is toegestaan mits het uit het zicht blijft van scholen, kerken, ziekenhuizen en alleenstaande huizen. In de praktijk is het echter lastig om daaraan te voldoen. In Oost-Sydney zijn er twee – niet gesubsidieerde ‘safe’ hotels waar straat prostituees hun klanten veilig kunnen ontvangen

In Queensland is discriminatie van sekswerkers verboden. Daar hebben sekswerkers bijvoorbeeld een strijd tegen een krant gewonnen die voor advertenties van sekswerkers meer vroeg dan van andere adverteerders ontvangen.

De lokale raden hebben de rol van de politie in het prostitutiebeleid overgenomen. Dit maakte een einde aan de politiecorruptie. De politie treedt nu in New South Wales alleen op bij seksueel misbruik en dwang tot prostitutie. Uit onderzoek blijkt (Pell et al, 2007) dat de mensenhandel met Aziatische vrouwen naar Australië sinds de decriminalisering is afgenomen. In de legale bordelen treft men geen slachtoffers van mensenhandel meer aan. De relatie van sekswerkers en hun organisaties met de politie is aanzienlijk verbeterd waardoor slachtoffers eerder aangifte doen. Enkele auteurs (Meaker, 2002 en Brockett en Murray, 1994) durven ook de stelling aan dat organisaties waar sekswerkers het voor het zeggen hebben (*peer based*) het beste zijn toegerust is om verhandelde vrouwen te bereiken.

#### *Consultatie*

Met de decriminalisering is een vitale en diverse sekswerkersbeweging ontstaan. De gang van zaken in Australië toont aan dat steun aan sekswerkersorganisaties een centrale rol speelt in het creëren van een rechtvaardig systeem (Sullivan and Jeffrey, 2009).

Consultatie van buurtbewoners en vaak ook van sekswerkers, is een sleutelbegrip in het toewijzen van locaties voor bordelen in New South Wales. Er werden gedetailleerde beschrijvingen beschikbaar gesteld van buurten die wel en die niet geschikt waren voor prostitutie. Niet overal was men echter zo meegaand. Sommige buurten deden veel moeite om de prostitutie buiten de deur te houden.

#### *Gezondheid, hygiëne en arbeidsomstandigheden*

In New South Wales worden de wetten op het gebied van Occupational Health and Safety toegepast op de bordelen. Het uitgangspunt is dat commerciële belangen nooit onveilige seks kunnen rechtvaardigen. De boetes op het dwingen tot onveilige handelingen zijn daarom hoog. Sinds 1995 is er in heel New South Wales niet één geval bekend van HIV- overdracht tussen klant en sekswerker.

Met het vergunningsplichtig maken van bordelen hebben sekswerkers nog geen arbeidsrechten gekregen. De PLA (Sekswerkers groep in Queensland) verwoordt dit als volgt: 'We worden gedwongen als zzp (zelfstandige zonder personeel) te werken te werken hoewel de exploitant wel gezag uitoefent' - een gelijksoortige situatie als de Nederlandse dus.

### **5.3 Nieuw Zeeland.**

#### **Beleidsregime Nieuw Zeeland**

Met slechts één stem meerderheid in het parlement is Nieuw-Zeeland in 2003 met de Wet Hervorming Prostitutie ('Prostitution Reform Act' of PRA) overgegaan tot decriminalisering van prostitutie. Dit betekende dat – vergelijkbaar met de wetwijziging van 2000 in Nederland – prostitutie als een vorm van legitieme dienstverlening werd opgevat. Sekswerkers zouden dezelfde (arbeids-) rechten moeten krijgen als werknemers in andere beroepen en de regulering van allerlei aspecten van het prostitutiebedrijf moet worden geregeld via bestaande wetgeving. Er is geen speciale op prostitutie toegesneden wetgeving meer.

Bij het tot stand komen van de plannen voor de Prostitution Reform Act (PRA) is het New Zealand Prostitutes' Collectief (NZPC) van groot belang geweest. In de aanloop naar de wetwijziging droegen de vertegenwoordigers bij aan het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor de wetwijziging. Ze vonden bondgenoten in kringen van gezondheidsvoorlichters en de YWCA (Young Women Christian Association). 'Het is een wet voor ons, en niet tegen ons', zo omschreef Catherine Healy, de voorzitter van het NZPC, de Reform Act. De centrale rol van krachtige sekswerkerscollectieven in het ontwerp en de uitvoering van het beleid in Nieuw Zeeland en NSW, is een van de grote verschillen met Nederland. De inbreng van de sekswerker garandeert dat hun belangen en ervaringen ook daadwerkelijk meewegen in het beleid. Terwijl in Nederland onder invloed van spectaculaire mensenhandelzaken en radicale uitspraken van politieke gezagsdragers, het publiek orde aspect van beleid gemakkelijk de overhand krijgt en het openbare debat over prostitutie snel een moralistische wending neemt, garandeert de inbreng van de NZPC dat de rechten van sekswerkers niet op de achtergrond raken in het Nieuw Zeelandse beleid. 'Nooit zonder ons over ons beslissen, zoals Rachel Wotton, de voorzitter van het Australische collectief *Scarlett Alliance* het uitdrukt.

De ontwikkeling van richtlijnen voor arbeidsomstandigheden in seksinstellingen is een voorbeeld. De doelstellingen van de Prostitution Reform Act zijn in grote lijnen dezelfde als die van het opheffen van het bordeelverbod in Nederland in 2000. Net als in Nederland moest de wet ertoe leiden dat werknemers in de prostitutiebranche aan dezelfde gezondheids-, arbeids- en veiligheidswetgeving vielen als werkers in andere sectoren. Van oudsher hadden de *Occupational Safety* en de *Health Division* van het *Department of Labour* de verantwoordelijkheid voor het formuleren en handhaven van richtlijnen en de uitvoering van de wet. Bij het ontwerpen van de richtlijnen speelde het NZPC echter een centrale rol. Het NZPC gebruikte als startpunt de arbo richtlijnen zoals die door *Scarlett Alliance* in NSW waren geformuleerd. Die legden de rol en verantwoordelijkheden vast van alle deelnemers aan de seksindustrie (eigenaren, sekswerkers, klanten) zoals geformuleerd in de PRA en de Nieuw Zeelandse Health and Safety in Employment Act. Daarnaast werden richtlijnen uitgevaardigd voor de gezondheid en veiligheid van sekswerkers, arbeidsomstandigheden en voorlichting van klanten en eigenaren over gezondheid van sekswerkers. Zo moet informatie over de gezondheid van sekswerkers en het voorkomen van soa duidelijk zichtbaar worden getoond in seksbedrijven. Het NZPC heeft ook een grote stem gehad in het ontwerpen van het

voorlichtingsmateriaal. Cruciaal voor het succes van wetgeving is de bereidheid van de overheid tot handhaving. In dit opzicht is het van groot belang geweest dat een klant die tijdens seks het condoom verwijderde is vervolgd en veroordeeld onder de nieuwe wetgeving. De zaak heeft een duidelijk signaal uitgezonden naar klanten; ze weten nu dat ze vervolgd en veroordeeld kunnen worden voor het aandringen op onveilige seks.

### *Lokale regelgeving*

Decriminalisering houdt dus in dat prostitutie zoveel mogelijk onder de bestaande nationale wet- en regelgeving wordt gebracht. Net als in Nederland echter hebben gemeenten talloze mogelijkheden om prostitutie op lokaal niveau te reguleren. En net als in andere landen (Nederland, Duitsland) leidt dat tot een spanning tussen lokaal en nationaal beleid.

Hoewel het vergunningstelsel voor seksinrichtingen nationaal is georganiseerd hebben Nieuw Zeelandse gemeenten veel mogelijkheden de aantallen en de locaties van seksbedrijven te reguleren. Gemeenten hebben de taak het welzijn van de lokale gemeenschap te bewaken en grond en natuurlijke hulpbronnen op duurzame wijze te beheren. Daarbij hebben zij de verplichting om burgers te raadplegen over beslissingen die hen aangaan. In concreto betekent dit dat gemeenten richtlijnen uitvaardigen voor de vestiging van seksinrichtingen, de zgn *bylaws*. In de praktijk is de toepassing van de *bylaws* controversieel. Enkele gemeenten hebben geprobeerd prostitutie in zijn geheel te weren, maar werden door de rechter in het ongelijk gesteld. Het komt ook voor dat gemeentebesturen, aangespoord door boze burgers, een reeds bestaand bedrijf de vergunning weigeren. Rechters moeten dan per geval beslissen of de *bylaw* op rechtmatige wijze is toegepast. Er is veel te doen over de mogelijkheid van het werken vanuit eigen woning. De rechter heeft in een aantal gevallen aangegeven dat de betrokken gemeenten de lokale regelgeving te restrictief hebben toegepast. Indien niet kan worden aangetoond dat kleine bordelen daadwerkelijk overlast veroorzaken, bestaat er geen grond om een vestigingsvergunning te weigeren. “The power to regulate the location of brothels must be ‘exercised on legal (not moral) grounds’, with the purpose of meeting the general objectives of territorial authorities.” (Knight, 2010, 148). Gemeenten hebben de mogelijkheid om een restrictief beleid te voeren op het terrein van adverteren en maken hier ook meestal gebruik van.

### *Mensenrechten en bescherming tegen uitbuiting*

Door de wet zijn sekswerkers in Nieuw Zeeland participerende burgers geworden en kunnen zij een beroep doen op alle wetgeving ter bescherming van hun fysieke en maatschappelijke integriteit. Dit heeft als resultaat dat het voor sekswerkers bijvoorbeeld gemakkelijker is geworden om hun recht om klanten te weigeren uit te oefenen. Ook hebben zij meer rechten op de werkvloer gekregen. De exploitant kan niet meer zoals voorheen zijn eigen regels stellen, maar uitbuiting op de werkvloer is nog steeds niet volledig verbannen. Er worden door exploitanten nog wel eens ten onrechte boetes

geheven en soms moeten vrouwen extra betalen om alleen maar in een bepaald bedrijf te mogen werken. Maar sekswerkers kunnen wel met hun klachten terecht bij de instanties waar mensen uit andere beroepen zich ook toe kunnen wenden. Het blijkt beter te werken om dwang op de werkvloer als een arbeidsconflict dan als een misdaad te beschouwen. Dwang tot prostitutie die wordt uitgeoefend door partners die als pooier optreden, wordt als huiselijk geweld behandeld.

Mensenhandel is vrijwel volledig uitgeroeid; volgens de Immigration Service worden er bij controles in de vergunde sector geen gevallen van mensenhandel meer aangetroffen. De politie meldt dat soms de paspoorten van migranten worden ingenomen. Ook zijn er enkele dossiers van buitenlandse studenten bekend die onder dwang in de prostitutie zijn terechtgekomen.

### *Welzijn, veiligheid, gezondheid en volksgezondheid*

Door de legalisering kwam de seksindustrie – net als in New South Wales - onder het regime van de Occupational Health and Safety Act. (OHS) te vallen. De wet werd ingezet tegen soa's, tegen druggebruik, voor bescherming tegen geweld en voor het recht op een schone werkomgeving. (De bestrijding van aids in de seksindustrie was de aanleiding tot de oprichting van de NZPC in de jaren 80.) De veiligheid stond ook in de belangstelling. Zo hebben degenen die op straat werkten waardevolle adviezen kunnen geven over de verlichting van hun werkplekken.

De toepassing van de wet gaf sekswerkers het recht om veilige seks te eisen. Krachtens deze wet moeten werkgevers materialen verschaffen voor de persoonlijke bescherming van de werkers. Ook dienen ze regelmatig in staat te worden gesteld een controle op seksuele gezondheid te ondergaan. De frequentie daarvan wordt aan de sekswerkers zelf overgelaten. Aanvankelijk had men de regel gesteld dat het sekswerkers verboden was om onveilige seks aan te bieden. Dit werd een enkele keer misbruikt door klanten die een klacht indienden om een sekswerker of exploitant dwars te zitten. Tevens kon een bordeelhouder via een sekswerker een concurrent uitschakelen. De NZPC vond dit enigszins te ver gaan. Daarom kwamen er folders over de wet, waarnaar de sekswerkers alleen maar hoefden te verwijzen om een klant te overtuigen veilige diensten af te nemen.

Dit alles wordt gecontroleerd door Public Health Units, een instelling waar geregistreerde medisch geschoolde medewerkers een gespecialiseerde opleiding hebben genoten. Sekswerkers zijn betrokken bij hun training. De Public Health Units hebben een taak in het beperken van de gezondheidsrisico's, ze reageren op klachten en ze hebben de bevoegdheid de regels te handhaven. De gezondheidsinspecteurs mogen altijd de bordelen binnen, foto's maken, de ruimtes opmeten en alle aanwezigen in het bedrijf ondervragen.

## *Aantallen*

Tot 2001 zong het getal rond van in totaal 8000 sekswerkers die in Nieuw-Zeeland actief waren. Dat werd in 2001 door de politie en in 2005 door het Prostitution Law Reform Committee genuanceerd. De laatste telde 383 seksbedrijven en identificeerden 5932 sekswerkers tijdens het onderzoek. Dit getal moest echter volgens het committee zeer omzichtig worden gehanteerd omdat er veel verloop is in de branche. (Prostitution Law Reform Committee, 2005). Dit is in overeenstemming met de resultaten van het vergelijkend onderzoek naar prostitutiebeleid in Nederland en Oostenrijk. Ook daar bleek het vanwege de enorme mobiliteit van sekswerkers bijzonder moeilijk om betrouwbare schattingen van aantallen sekswerkers te maken. De schattingen die we uiteindelijk op grond van talloze bronnen en zelftellingen maakten van het aantal in een gemeente werkzame sekswerkers op een bepaalde dag, kwamen aanzienlijk lager uit dan de gangbare cijfers.<sup>20</sup>

## *Minderjarigen*

In de literatuur wordt het getal van 200 minderjarigen genoemd waarvan meer dan de helft in de straatprostitutie werkzaam was. Hoeveel minderjarigen er nu nog werken, is niet bekend, maar men weet wel dat het verbod op het laten werken van minderjarigen tot 2008 92 maal is overtreden.

## *Evaluatie van de wet*

Gillian Abel was samen met het collectief betrokken bij de evaluatie van de wet toen die vijf jaar van kracht was. Zij telde in 2008 ongeveer 3500 sekswerkers. Dat waren voornamelijk vrouwen uit Nieuw Zeeland. In de regio Auckland werkten betrekkelijk veel Maori's en migranten, vooral uit Azië. In de andere regio's waren migranten veruit in de minderheid. 85,3 procent van de sekswerker was vrouw, 8,5 procent mannelijk en 6,2 procent transgender. De onderzoekers constateerden dat steeds meer sekswerkers in Nieuw Zeeland voor zichzelf gaan werken.

De wet bleek een gunstige uitwerking te hebben op de gezondheid en op de mogelijkheid van het opeisen van rechten op de werkplek. Maar er was toch een hardnekkig probleem. Met een streep door een wet, heft men immers niet het stigma op prostitutie op. Gestigmatiseerd worden, is een van de risico's van het vak. Het stigma treft zowel individuen als de hele groep. De NZPC wijst erop dat het stigma van buiten wordt opgelegd en niet per definitie onderdeel van het zelfbeeld van sekswerkers is geworden. Schaamte kwam bij Nieuw Zeelandse sekswerkers niet veel voor, maar men wilde wel familie en vrienden beschermen tegen het *courtesy* stigma, dat wil zeggen dat het stigma ook degenen

---

<sup>20</sup> In de literatuur, de media en in beleidsrapporten wordt doorgaans geen onderscheid gemaakt tussen dagcijfers (het aantal sekswerkers dat op een bepaalde locatie op een bepaalde dag werkzaam is) en jaarcijfers (het aantal unieke sekswerkers dat op enigerlei moment in een bepaald jaar op een bepaalde locatie werkzaam is geweest). Het laatste cijfer is vanwege de mobiliteit onder sekswerkers veel hoger dan het eerste. Het dagcijfer is echter een meer valide indicatie van de omvang van de prostitutie markt in een stad of regio.

raakt die met de gestigmatiseerden omgaan. De vrouwen waren ook bang voor scheldpartijen (*enacted stigma*).

De media spelen een sleutelrol in het gelijkstellen van prostitutie aan deviant gedrag. Daarom is tijdens de evaluatie van de wet de rol van de media onder de loep genomen (Abel *et al.*, 2010). Vooral de moralistische discussies in de media hielden de stigmatisering in stand. Media construeren verhalen over risico's die door gemarginaliseerde groepen zijn ontstaan. Het gaat dan om een 'ons' versus 'zij'. Zelden worden sekswerkers gevraagd wat zij vinden van de manier waarop zij door de media worden afgebeeld. Alledaagse problemen die sekswerkers hebben tengevolge van discriminatie komen nauwelijks in de media naar voren. Ook werden sekswerkers afgebeeld als passieve persoonlijkheden. Als verzet tegen de media brachten sekswerkers andere aspecten van hun persoonlijkheid naar voren. Ze reageerden op de abstracties door persoonlijke verhalen te vertellen.

De sekswerkers gaven tegeninterviews waarin zij zich als goede burgers en professionele werkers presenteerden. Agendapunten voor de toekomst zijn volgens NZPC: het continueren van de contacten met de sociale partners, het voor migranten mogelijk maken om in de Nieuw- Zeelandse seksindustrie te werken en het opheffen van alle vormen van discriminatie van sekswerkers.

#### *Culturele en geografische situatie*

Op de conferentie kwam herhaaldelijk naar voren dat specifieke kenmerken van Nieuw-Zeeland mede bepalend waren voor het prostitutiebeleid. Nieuw-Zeeland is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland en Groot-Brittannië, een jonge samenleving en heeft minder strikte sociale structuren op basis van geslacht, klasse en etniciteit. Dit zou verklaren waarom de inclusie van sekswerkers in het beleid in onze ogen betrekkelijk gemakkelijk is gerealiseerd. Door de geografische geïsoleerde ligging wordt het prostitutiedebat ook niet volledig overschaduwd door het mensenhandeldebat, zoals dat nu in veel landen in Europa het geval is.

## 6. Conclusies en discussie

Welke conclusies kunnen we trekken uit dit overzicht van beleidsbenaderingen op het terrein van prostitutie? Hieronder vatten we die samen in vier hoofdpunten. We verbinden daaraan een discussie over beleidslessen.

1. De landenvergelijking uit dit rapport leert de uitkomsten van prostitutiebeleid voor een belangrijk deel worden bepaald door de uitvoering van beleid. Daarmee zeggen we niet dat wetgeving of het ontwerp van beleid onbelangrijk is. Het maakt vanzelfsprekend nogal wat uit, voor de sekswerker, de klant of de exploitant, of het doel van de wet is om de klant te criminaliseren of bijvoorbeeld prostitutie te behandelen als een gewone bedrijfstak. De veiligheid en rechten van sekswerkers worden beter beschermd bij decriminalisering. Het is sowieso een voordeel voor sekswerkers om te kunnen werken zonder angst voor strafrechtelijke sancties, voor boetes, of om ontzet te worden uit de ouderlijke macht en zonder het risico een strafblad op te lopen. Maar keer op keer zagen we hoe de uitvoering een doorslaggevende invloed heeft op de uitkomsten van het beleid. Ook zagen we grote verschillen in beleidsuitvoering tussen regio's en tussen steden. Voor de betrokkenen maakt het veel uit wie het beleid uitvoert (politie, ngo's, ervaren ambtenaren).

In vrijwel alle in dit verslag gerapporteerde landen bestaat er een spanning tussen landelijk en lokaal beleid. Gemeentebesturen kunnen landelijke wetgeving frustreren, zoals blijkt in Duitsland, Nieuw Zeeland, maar ook in Zweden. De beslissingen van afzonderlijke actoren kunnen resulteren in grote uitvoeringsproblemen, zoals bleek toen vrijwel alle Nederlandse gemeenten, na het opheffen van het bordeelverbod in 2000, door het aantal seksinrichtingen binnen hun grenzen te bevriezen onbedoeld een criminogeen kartel creëerden dat de positieverbetering van sekswerkers effectief blokkeerde. Tenslotte zagen we dat er op het niveau van de inzet van beleidsinstrumenten 'regulatory drift' kan optreden; het door de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten gaandeweg wegdrijven van het beleid van de oorspronkelijke beleidsdoelen (Mitchell and Hering, 2003). Zowel in Nederland als Oostenrijk zagen we hoe onder invloed van externe ontwikkelingen en/of verschuivingen in de politiek, het prostitutiebeleid door de inzet van meer en meer gezagsinstrumenten een steeds repressiever karakter kreeg.

Het is een bestuurskundig cliché om te zeggen dat er een kloof bestaat tussen beleidsontwerp en beleidsuitvoering, maar juist bij een moreel beladen onderwerp als prostitutie is het noodzakelijk om het belang van beleidsuitvoering te benadrukken. Er bestaat een neiging in de media en onder politici om in moralistische termen over prostitutie te spreken. Prostitutie wordt afgeschilderd als een afkeurenswaardig, bedreigend, aanstootgevend maatschappelijk verschijnsel (Goraj, 2012). Dit leidt gemakkelijk tot nogal grandioze discussies in emotioneel geladen taal waarbij de werkbaarheid van de voorgestelde



beleidsoplossingen uit het oog verloren wordt. Hetzelfde geldt voor de hardnekkige academische discussies over beleidsregimes. Op zichzelf zijn dit belangrijke debatten waar het gaat over argumenten voor en tegen prostitutie of de analytische dimensies van bepaalde beleidsbenaderingen. Wat de verschillende casus in voorafgaande hoofdstukken echter vooral laten zien is dat de details van de uitvoering ertoe doen en dat ieder beleidsvoorstel van wat voor signatuur dan ook, uiteindelijk vertaald moet worden in een keuze voor beleidsinstrumenten die door ambtenaren, professionals en politiefunctionarissen moeten worden toegepast. Hoe het prostitutiebedrijf er uiteindelijk uitziet en functioneert, wordt grotendeels op dat niveau bepaald.

2. Beleid heeft slechts een beperkte invloed op de prostitutiebranche. Dit is geen argument voor fatalisme maar voor een realistische inschatting van wat beleid wel of niet vermag. In bijna alle landen zagen we hoe exogene factoren zelfs de beste beleidsplannen kunnen verstoren. Verschuivingen in migratiepatronen kunnen de samenstelling van de populatie van sekswerkers ingrijpend veranderen. Immigratie verandert ook het risicoprofiel van het beroep. Nieuwkomers zijn kwetsbaarder voor uitbuiting. Dat geldt niet alleen voor prostitutie maar ook voor andere beroepen die open staan voor recente immigranten (Roessingh en Ramesar, 2011). Bovendien komen met de instroom van migranten dikwijls ook criminele figuren uit de landen van herkomst mee. Technologische veranderingen zoals de opkomst van het internet en de mobiele telefoon leiden tot grote veranderingen in samenleving en dus ook in de prostitutiemarkt. Economische ontwikkelingen leiden tot verschuivingen tussen werksoorten. Beleid is in zulke situaties altijd reactief en is daarmee veroordeeld achter de feiten aan te lopen.
3. Daar komt bij dat prostitutie per definitie een beleidsresistente sector is. Veldonderzoek in Nederland laat zien dat zelfs in de vergunde sector talloze vormen en gradaties van economische en seksuele uitbuiting voorkomen. (Altink en Bokelman, 2006) Deze hardnekkige endogene uitbuiting heeft verschillende oorzaken. Een aantal daarvan heeft te maken met beleidsuitvoering en hebben we hiervoor besproken, maar een belangrijke onderliggende oorzaak voor beleidsresistentie is het maatschappelijk stigma dat op het beroep van sekswerker rust. Zelfs decriminalisering heft het stigma niet op. (Abel and Fitzgerald, 2010) Stigmatisering heeft maatschappelijke en persoonlijk consequenties. Maatschappelijk uit stigmatisering zich in angst voor, onbekendheid met, en verwerping van prostitutie. Niet alleen bestaan er weinig nauwkeurige en betrouwbare cijfers over prostitutie, maar zowel in de media als bij sommige politici bestaat er een neiging om inflatoire cijfers te hanteren. Grote getallen maken het probleem urgenter. De aanzienlijke belangstelling in de media draagt niet bij tot meer zakelijke kennis over prostitutie en sekswerkers. Integendeel. Sekswerkers worden

afgeschilderd als passieve, willoze slachtoffers die, meestal door een geschiedenis van seksueel misbruik, tegen hun zin in de prostitutie terecht gekomen zijn. Sekswerkers worden gezien als een gevaar voor de volksgezondheid, de goede zeden of de leefbaarheid van een buurt. In de media wordt over, en zelden met of door sekswerkers gesproken. Prostitutie als bedrijf wordt steevast geassocieerd met verschillende vormen van misdaad, zoals drugshandel, verkrachting, gewelddadigheid en het witwassen van geld. Prostitutie wordt ook vaak geassocieerd met ongebreidelde groei, ondanks cijfers die op het tegendeel wijzen (Fitzgerald en Abel, 2010; Goraj, 2012, Wagenaar e. A., 2013.) Kortom, de media bevestigen en versterken de stereotype beelden die er publiek bestaan over prostitutie.

Op het persoonlijk vlak leidt de stigmatisering van het beroep tot allerlei psychologische strategieën om de beroeps- en privé-situatie gescheiden te houden. Abel en Fitzgerald laten zien, op grond van interviews met sekswerkers dat de meesten met het stigma omgaan door een strikte scheiding tussen hun professionele en persoonlijke identiteit. Het in stand houden van een dergelijke scheiding vergt een belastende vorm van ‘emotional labour’ (het regisseren van de eigen identiteit, d.w.z. het voortdurend afstemmen van gevoelsuitingen op uiteenlopende anderen met als doel een bepaalde gewenste identiteit te projecteren. (Hochschild, 1979) en het doseren van beroepsinformatie ter bescherming van zelf en anderen. (Abel en Fitzgerald, 2010, 251). Een van de gevolgen van deze strategieën is dat sekswerkers dikwijls in isolement werken en minder snel geneigd zijn om zich te verenigen. Dit maakt hen kwetsbaar voor chantage en uitbuiting. Het gevolg van de maatschappelijke en persoonlijke gevolgen van stigmatisering is dat, ondanks de inspanningen van beleidsmakers en activisten om de sector te hervormen, deze een verborgen en gemarginaliseerd karakter blijft behouden.

Tenslotte, een andere manifestatie van beleidsresistentie is dat prostitutie nergens is verdwenen door de inspanningen van overheden. Zelfs in Zweden, waar de overheid een doelgerichte poging heeft gedaan om prostitutie, door het vervolgen van klanten, uit te bannen, is prostitutie niet verdwenen, en, hoewel dit door het gebrek aan systematisch onderzoek niet goed is vast te stellen, waarschijnlijk nauwelijks in omvang afgenomen. Met andere woorden, prostitutie is een hardnekkig maatschappelijk verschijnsel waarop iedere samenleving een passend antwoord moet zien te vinden.

4. Uit de vergelijking concluderen we tot slot dat een krachtige sekswerkerscollectief een voorwaarde is voor een effectief prostitutiebeleid. Onder een sekswerkerscollectief verstaan we een belangenvertegenwoordiger die door sekswerkers zelf is opgericht en door hen wordt gemanaged. Voorbeelden zijn *Scarlett Alliance* in Australië en de *New Zealand Prostitute's Collective*.<sup>21</sup> Sekswerkerscollectieven ijveren voor de rechten van sekswerkers. Zij doen dit

---

<sup>21</sup> Er bestaan collectieven in Thailand, Taiwan, Cambodja, India, de VS en Groot Brittannië in Oost Europa, Tsjechië, Hongarije, Mexico, Cambodja, Uruguay, De Dominicaanse Republiek, Argentinië, Brazilië, Peru,

door een reeks van activiteiten. *Scarlett Alliance* publiceert voorlichtingsmateriaal, organiseert fora met het doel het grote publiek en lokale gemeenschappen voor te lichten over prostitutie, en is actief op wetenschappelijke conferenties. De NZPC heeft een actief mediabeleid met als oogmerk stereotype berichtgeving onmiddellijk te weerspreken met eigen standpunten en ervaringen. Beide organisaties hebben HIV-preventieprogramma's georganiseerd. *Scarlett Alliance* heeft zelfs een nationaal opleidingsprogramma voor sekswerkers georganiseerd waarin sekswerkers cursussen volgen in o.a. HIV en SOA preventie, de omgang met klanten die onveilige seks verlangen, arbeidsrecht, en fiscale en sociale zekerheidsregelingen.

Met 'krachtig' bedoelen we niet alleen een breed, representatief ledenbestand, betrokkenheid bij een groot aantal uiteenlopende activiteiten, en een herkenbare 'presence' in de media, maar ook dat het collectief door de overheid wordt beschouwd als een gelijkwaardige partner in het ontwerp en de uitvoering van beleid. Sekswerkers weten als geen ander welke maatregelen hun positie ondergraven en de risico's van hun vak zoals stigmatisering en uitbuiting vergroten. Het is ook niet toevallig dat in het land dat op de workshop als het meest sekswerkersvriendelijke land werd gezien, Nieuw Zeeland, de impact van de sekswerkersbeweging het grootst is. Op veel beleidsterreinen is het een goede gewoonte om direct betrokkenen bij beleid te betrekken. Juist in complexe, weerbarstige beleidsvelden gaan er stemmen op om het beleid in co-productie met belanghebbenden te ontwikkelen (Bourgon, 2011). In de bij ons onderzoek betrokken landen bestaan geen vergelijkbare sekswerkerscollectieven. Uit de geanalyseerde empirische gegevens blijkt dat sekswerkers in Nederland wel worden geconsulteerd – meestal via professionele belangenvertegenwoordigers en met grote verschillen tussen de steden die bij het onderzoek betrokken zijn – maar dat er geen sprake is van daadwerkelijke participatie waarbij sekswerkers in staat zijn of worden gesteld om hun visie (gedeeltelijk) tot uitvoer te krijgen of de status quo te veranderen. Een van de redenen dat een sekswerkerscollectief in Nederland niet van de grond gekomen is, is misschien gelegen in het grote aantal immigranten dat hier in de prostitutiebranche werkt. De gebrekkige integratie in de Nederlandse samenleving en de grote mobiliteit van deze groep maakt het moeilijk hen te organiseren.

Er speelt nog meer een rol: De Nederlandse overheid vond dat het gevolg van 'normalisering' moest zijn dat de vakbonden de belangenbehartiging overnam. Het FNV verkeerde toen al in een moeilijke positie en vreesde dat het noodzakelijke ledenaantal in deze branche niet zou worden bereikt. Het FNV heeft wel scholing geboden en een aantal jaren een adviserende rol gespeeld. Het stigma weerhield sekswerkers zelfs hun naam achter te laten bij

---

Zuid-Afrika, Spanje, Italië, Frankrijk, Wallonië, Bangladesh. De meeste van deze zijn geen gesprekspartner van de overheid.

een laagdrempelige organisatie als De Rode Draad. Daarnaast kwamen sekswerkers niet in opstand tegen de arbeidsrechtelijke misstanden zoals genoemd in Altink en Bokelman (2007), omdat ze daarmee niet alleen hun eigen werk, maar ook dat van collega's op het spel zetten, zo werd hen te verstaan gegeven. Vakwerk, de 'vakbond' van sekswerkers, liep vaak tegen het feit dat zij te klein was om de klachten op te lossen en niet de infrastructuur om een oplossing op lange termijn te bieden. Ook om acute, doch niet al te spectaculaire gevallen van uitbuiting op te lossen, lukte niet omdat ze tegen de onwil van exploitanten aanliep en geen weerklank vond bij de autoriteiten.

## Literatuur

- Abel, G., L. Fitzgerald, C. Healy en A. Taylor (Eds.). (2010). *Taking the crime out of sex work. New Zealand's sex workers' fight for decriminalisation*. Bristol: The Policy Press.
- Agustín, L. (2008). "Sex and the limits of enlightenment: the Irrationality of Legal regimes to control prostitution", *Sexuality Research and Social Policy* 5, pp. 73–86.
- Altink, S., en S. Bokelman. (2006). *Rechten van Prostituees ...*, Amsterdam: De Rode Draad.
- Ansell, C. (2011). *Pragmatist democracy. Evolutionary learning as public philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernstein, E. (2007). *Temporarily yours: Intimacy, authenticity and the commerce of sex*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration. Serving in the 21st Century*. Quebec: McGill-Queen's University Press.
- Brants, C. (1998). The fine art of regulated tolerance: prostitution in Amsterdam. *Journal of Law and Society*, 25, 621–635. Brockett, L. and A. Murray, 'Thai Sex Workers in Sydney', in R. Perkins, et al. (eds), *Sex Work and Sex Workers in Australia* (Sydney: UNSW Press, 1994), pp. 191—202.
- Danna, D. (2007). "Buying Sex Is Not a Sport" – a Campaign against Trafficking in Women. *Societies Without Borders* 2(2), pp. 243-259.
- Dodillet, S. en P. Östergren. (2013). "The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects", in Wagenaar, H., Altink, S & en Amersberger, H. (2013). *Final report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands*. Den Haag: Platform31.
- Fitzgerald, L. en G. Abel. (2010). The media and the prostitution reform act. In Abel, G., Fitzgerald, L., Healy, C., Taylor, A. (Eds.), *Taking the crime out of sex work. New Zealand's sex workers' fight for decriminalisation*. Bristol: The Policy Press, pp.197-217.
- Gemeente Den Haag, (2009). *Kadernota Prostitutiebeleid 2009-2012*.
- Goraj, J. (2012). *The influence of media on society's perception of prostitution. Critical discourse analysis of the Dutch media on prostitution in the years 2011, 2019 and 2000*, unpublished Masters Thesis, University of Leiden: Department of Public Administration.
- Hochschild, A.R. (1979). "Emotion work, feeling rules, and social structure". *American Journal of Sociology* 85(3), pp. 551-575.
- Howlett, M., M. Ramesh en A. Perl. (2009). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Ottawa: OUP Press.
- Kantola, J. en J. Squires (2004). "Discourses surrounding prostitution policies in the UK", *European Journal of Women's Studies* 11(1), pp. 77-1-101.
- KLDP – Dienst Nationale Recherche, (2008). *Schone Schijn. De Signalering van Mensenhandel in de*

*Vergunde Prostitutiesector*. Driebergen: Korps Landelijke Politiediensten.

Kulick, D. (2005). Four Hundred Thousand Swedish Perverts. *GLQ: a Journal of Lesbian and Gay Studies* 11(2), pp. 205-235

Meaker, L. (2002). "A social response to transnational prostitution in Queensland, Australia." *Transnational prostitution: Changing patterns in a global context*, pp. 59-68.

Mitchell, S. en M. Hering. (2006). Drifting away? Policy and regulatory drift in the Canadian health care system. Paper for presentation at the CPSA Annual Conference, York University, June, 1-3.

Moran, M. (2002). Review article: Understanding the regulatory state. *British Journal of Political Science* 32(2), pp. 391-413.

Mottier, V. (2008). "Eugenics, politics and the state: social democracy and the Swiss 'gardening state'." *Studies in History and Philosophy of Science Part C: Studies in History and Philosophy of Biomedical Sciences* 39(2), pp. 263-269.

Outshoorn, J. (Ed.). (2004). *The politics of prostitution: women's movements, democratic states and the globalisation of sex commerce*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peters, B. G. (2006). "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management", in Peters, B. G. en Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Policy*. Thousand Oaks, CA, Sage, pp. 115-138.

Pressman, J en A. Wildavsky. (1992). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press, (3rd rev, edition).

Roessingh, M. en P. Ramesar. (2011). *Slaven in de Polder: Hoe Sekswerkers, Schoonmakers and Seizoensarbeiders Worden Uitgebuit*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.

Sieber, S. (1981). *Fatal Remedies. The Ironies of Social Intervention*. New York: Plenum Press.

Scoular, J. (2010). "What's law got to do with it? How and why law matters in the regulation of sex work", *Journal of Law and Society*, 37, pp. 12-39.

Sullivan, B. en L.A. Jeffrey (2009). Sex Work Policy for the 21st Century, Enhancing Rights and Safety, *Canadian Political Science Review* 3 (1), pp 57-76.

Van Rooijen, H. (2012). *Beleidsinstrumenten in het prostitutiebeleid: reguleren of samenwerken?* Unpublished Masters Thesis, University of Leiden, Department of Public Administration.

Van Wijk, A. et al. (2010.) *Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam*. Bureau Beke, Amsterdam.

Wagenaar, H. (2006). "Democracy and Prostitution: Deliberating the legalization of brothels in The Netherlands", *Administration & Society* 38 (3), pp. 198-235.

Wagenaar, H., S. Altink en H. Amersberger. (2013). *Final report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands*. Den Haag, Platform31.

## **Bijlage: Lijst van sprekers**

### **Zweden**

*Petra Östergren (Universiteit van Malmö)*

*Suzanne Dodillet (Universiteit van Gothenborg)*

### **Oostenrijk**

*Helga Amesberger, Institut für Konfliktforschung Wenen*

*Marie Therese Prantner, vrouwendepartement van Bundesregierung Oostenrijk*

*Alina Zacher, vrouwendepartement stad Wenen*

*Gergana Schrenk, vertegenwoordiger van NGO Mais*

### **Duitsland**

*Rebecca Pates, universiteit van Leipzig*

*Volker Mais, politiefunctie Dortmund*

*Andrea Hitzke, vertegenwoordiger van de ngo Mitternachtsendung*

### **Nederland**

*Sietske Altink, Rode Draad. Universiteit Leiden*

*Paul Labruyere: ggd Rotterdam*

*Ingrid van Amelsfoort, ggd Utrecht*

*Carin Hoffmans, veiligheid Den Haag*

### **Australië**

*Rachel Wotten, van de ngo Scarlet Alliance*

### **Nieuw Zeeland**

*Catherine Healy, NZPC, New Zealand*

*Gillian Abel, Universiteit van Christchurch*