



# De aard en effecten van prostitutiebeleid

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Yannick Bleeker, MSc  
Dr. Eva Mulder  
Wiebe Korf, MSc

Amsterdam, 28 januari 2022  
Publicatienr. 21004

© 2022 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
Aanleiding en doel van het onderzoek	1
Opzet en methoden van het onderzoek	1
Beschrijvingen van beleidsvarianten	1
Onderzochte effecten van beleidsvarianten	3
Verwachtingen van betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche	5
Conclusies	6
<b>Summary</b>	<b>9</b>
Background and objective of the study	9
Design and methods of the study	9
Descriptions of policy variants	9
Studied effects of policy variants	11
Expectations of people involved in the Dutch sex industry	12
Conclusions	14
<b>1 Inleiding</b>	<b>16</b>
1.1 Onderzoeksvragen	16
1.2 Afbakening	16
1.3 Onderzoekopzet	17
1.4 Leeswijzer	18
<b>2 Prostitutiebeleidsvarianten</b>	<b>20</b>
2.1 Inleiding	20
2.2 Typologieën	20
2.3 Criminalisering	22
2.4 Regulering	28
2.5 Decriminalisering	31
<b>3 Effecten van criminalisering</b>	<b>36</b>
3.1 Inleiding	36
3.2 Aard en omvang seksbranche	37
3.3 Juridische en maatschappelijke positie sekswerkers	40
3.4 Seksuele uitbuiting	46
<b>4 Effecten van regulering</b>	<b>50</b>
4.1 Inleiding	50
4.2 Aard en omvang van de seksbranche	51
4.3 Juridische en maatschappelijke positie sekswerkers	52
4.4 Seksuele uitbuiting	55
<b>5 Effecten van decriminalisering</b>	<b>58</b>
5.1 Inleiding	58
5.2 Aard en omvang van de seksbranche	58
5.3 Juridische en maatschappelijke positie sekswerkers	59
5.4 Seksuele uitbuiting	64
<b>6 Conclusie</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 1 – Lijst met geïnterviewde organisaties</b>	<b>76</b>
<b>Bijlage 2 – Onderzoeksverantwoording</b>	<b>77</b>
<b>Bijlage 3 – Gebruikte literatuur</b>	<b>81</b>
<b>Bijlage 4 – Niet-gebruikte literatuur</b>	<b>88</b>
<b>Bijlage 5 – Lijst met gesproken betrokkenen</b>	<b>96</b>
<b>Bijlage 6 – Notulen expertmeeting</b>	<b>97</b>

# Voorwoord

Het is veel onderzoekers een doorn in het oog: de grote morele component in maatschappelijke, politieke en bestuurlijke discussies rond sekswerk. Als beleidsonderzoekers zien we het dan ook als onze taak om de kennisbasis in politieke en bestuurlijke afwegingen te verstevigen. Het door de Tweede Kamer aangevraagde onderzoek was een mooie stap om de aandacht voor feiten in debat te kunnen vergroten. Een bijzondere en goede zet. Want prostitutiebeleid is nu eenmaal een beladen thema. Onafhankelijk onderzoek dat buiten de arena wordt uitgevoerd, kan dan de rust en ruimte bieden om objectief naar de realiteit te kijken.

Die realiteit is echter ook dat het ontzettend moeilijk is om zicht te krijgen op de gevolgen van prostitutiebeleid. Over meerdere, mogelijke effecten van maatregelen op sekswerk en de seksbranche is op basis van bestaand onderzoek niet veel te zeggen. Er zijn bijvoorbeeld weinig betrouwbare data beschikbaar en elk land heeft haar eigen complexe netwerk van contextfactoren die invloed hebben op het effect van maatregelen. De behoefte aan kennis over de gevolgen van prostitutiebeleid is groter dan waarin bestaand onderzoek kan voorzien. Zo vreemd is het dus ook weer niet dat politici en anderen vooral naar hun eigen ervaringen en idealen kijken als ze een standpunt innemen.

Toch weten we niet niets. Ons onderzoek laat namelijk zien dat over een aantal mogelijke effecten van beleidsmaatregelen wel degelijk iets zinnigs te zeggen is. En hoewel deze feiten soms in tegenstrijd kunnen zijn met idealen, hopen we dat ze in de komende discussies een grote rol gaan spelen. Tegelijkertijd geldt ook hier dat de mate waarin bewezen effecten als goed, slecht, belangrijk of onbelangrijk worden gezien, afhangt van iemands positie in het veld en iemands idealen.

Dit onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de inzet en hulp van ontzettend veel mensen. We bedanken alle sekswerkers, slachtoffers van uitbuiting, exploitanten, professionals, wetenschappers en organisaties, die de tijd hebben genomen om met ons in gesprek te gaan. Daarnaast bedanken we de leden van de begeleidingscommissie voor hun constructieve samenwerking: Annelies Daalder, Essy van Dijk, Anna Linmans, Brenda Vermeer, Dirk Korf en Peter Lugtig.

Namens het hele team,  
Yannick Bleeker  
Eva Mulder



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Samenvatting

# S

# Samenvatting

## Aanleiding en doel van het onderzoek

Tweede Kamerleden constateerden in september 2020 tijdens een plenair debat dat er veel onduidelijkheid is over de effecten van beleidskeuzes gericht op sekswerk. In dit debat verzochten meerdere Kamerleden de staatssecretaris om een onderzoek uit te laten voeren. Uit het onderzoek moest duidelijk worden welke prostitutiebeleidsvarianten er zijn en wat bekend is over de effecten van die beleidsvarianten. Daarnaast is gevraagd om het maatschappelijk veld te betrekken bij dit onderzoek. Naar aanleiding van dit verzoek heeft RegioPlan in opdracht van het WODC het huidige onderzoek uitgevoerd.

## Opzet en methoden van het onderzoek

Dit onderzoek omvatte de volgende activiteiten:

1. **Interviews met landelijke organisaties.** Het onderzoek startte met verkennende interviews met twaalf landelijke organisaties. Deze interviews hadden als doel om het onderzoek aan te kondigen, verwachtingen over de uitkomsten ervan te peilen en aandachtspunten voor de focus en invulling ervan op te halen. Daarnaast werden op deze wijze suggesties voor relevante publicaties opgehaald.
2. **Inventariserend literatuur- en bronnenonderzoek.** Vervolgens is een inventariserend literatuur- en bronnenonderzoek uitgevoerd om zicht te krijgen op (de doelen en maatregelen van) verschillende beleidsvarianten en een inschatting te maken van landen waarover onderzoek gedaan is naar de effecten van beleid. Het inventariserend literatuur- en bronnenonderzoek richtte zich met name op wetenschappelijke artikelen, boekpublicaties, onderzoeksrapporten, publicaties van landelijke organisaties en overheidsdocumentatie waarin wet- en regelgeving wordt toegelicht.
3. **Verdiepend literatuur- en bronnenonderzoek.** Een verdiepend literatuur- en bronnenonderzoek werd uitgevoerd naar België, Duitsland, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk, Zuid-Afrika, Zweden en Zwitserland. Doel van deze stap was om een overzicht te geven van onderzochte effecten van prostitutiebeleidsvarianten. Indien nodig werd in landen contact gelegd met een wetenschapper om meer relevante publicaties te verzamelen. Publicaties werden met behulp van een vooraf opgesteld beoordelingskader op relevantie en methodologische kwaliteit getoetst. De bevindingen in het literatuuronderzoek zijn uiteindelijk gebaseerd op 37 empirische studies naar effecten van criminalisering, 7 empirische studies naar de effecten van regulering, en 20 empirische studies naar de effecten van decriminalisering.
4. **Interviews en groepsgesprekken met betrokkenen.** Parallel aan het verdiepend literatuur- en bronnenonderzoek werden interviews en groepsgesprekken georganiseerd met betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche. Hier gaat het om 36 sekswerkers en personen die in het verleden als sekswerkers hebben gewerkt, 3 personen die uitbuiting in de seksbranche hebben meegemaakt, 4 GGD-professionals, 5 prostitutie maatschappelijk werkers, 4 gemeentelijk beleidsadviseurs Openbare Orde en Veiligheid, 3 gemeentelijk beleidsadviseurs Zorg, 3 korpsexperts mensenhandel van de politie, 3 medewerkers van het Openbaar Ministerie en 5 exploitanten van seksbedrijven. Met de betrokkenen werd gesproken over hun ervaringen met en verwachtingen van maatregelen die typerend zijn voor de verschillende beleidsvarianten.
5. **Expertmeeting.** Na verwerking van de bevindingen in een conceptrapport werd een online expertmeeting georganiseerd. Vertegenwoordigers van de twaalf landelijke organisaties werden uitgenodigd. Na de presentatie van de onderzoeksopzet en belangrijkste resultaten kregen deelnemers de gelegenheid vragen te stellen over het onderzoek.

## Beschrijvingen van beleidsvarianten

### Typologieën

Wanneer over prostitutiebeleid wordt gesproken, wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen verschillende beleidsvarianten. Twee veelvoorkomende typologieën zijn het onderscheid tussen de categorieën criminalisering, regulering en decriminalisering en het gebruik van de categorieën integratief, restrictief en repressief prostitutiebeleid. In dit onderzoek is gebruikgemaakt van de eerste typologie.

De drie prostitutiebeleidsvarianten kenmerken zich door eigen politieke waarden die aan de variant ten grondslag liggen, doelen die met het beleid worden nagestreefd, (flankerende) beleidsmaatregelen en acties die binnen het beleidskader worden uitgevoerd en het mechanisme waarmee een relatie tussen doelen, maatregelen en acties wordt beoogd.

### Criminalisering

Wanneer sprake is van totale criminalisering betekent dat dat de sekswerker, de klant en derden die sekswerk faciliteren allen strafbaar zijn. We kunnen spreken van gedeeltelijke (de)criminalisering wanneer minstens één actor binnen de seksbranche strafbaar is. Sommige landen hanteren beleid waarbij sekswerkers gecriminaliseerd worden. In andere landen is de koop en verkoop van seks legaal, maar is de facilitering van sekswerk door derden strafbaar. In recente jaren wint vooral het 'Scandinavische model' of 'Zweedse model' aan populariteit. Het meest kenmerkende aan dit model is dat de klant en derden maar niet de sekswerker strafbaar worden gesteld.

Een hoofddoel van criminalisering is het reduceren of uitbannen van de seksbranche. Mogelijke redenen daarvoor zijn dat sekswerk zelf als immoreel wordt gezien, of dat wordt aangenomen dat mensenhandel en uitbuiting bovenmatig voorkomen in de seksbranche en zij op deze wijze worden teruggedrongen. Een doelstelling van criminalisering die gepaard gaat met de bestrijding van mensenhandel is de bescherming van (veronderstelde) slachtoffers in de seksbranche. Criminalisering van klanten kan dan ook als doel hebben om gendernormen te veranderen en te bewerkstelligen dat de betaling voor seks als abnormaal en immoreel wordt gezien.

Beleidsmaatregelen van criminalisering variëren. Wanneer sprake is van totale criminalisering worden naast derden en klanten, ook sekswerkers strafbaar gesteld. Kenmerkend voor het 'Zweedse model' is de strafbaarstelling van klanten naast de strafbaarstelling van derden. In landen met een dergelijk beleid is de verkoop van seks nadrukkelijk niet strafbaar, maar worden er met regelmaat op nationaal en regionaal niveau maatregelen geïmplementeerd die de verkoop van seks beperken. Flankerende maatregelen betreffen ondersteunende maatregelen voor zowel sekswerkers als klanten. Aan sekswerkers worden uitstap- en rehabilitatieprogramma's aangeboden om de uitstroom van sekswerkers uit de seksbranche te faciliteren. Klanten kunnen soms gebruikmaken van cursussen die moeten voorkomen dat zij nogmaals gebruikmaken van seksuele dienstverlening. In landen die kiezen voor (totale) criminalisering wordt de aanpak van sekswerk nauw verbonden aan het tegengaan van mensenhandel.

### Regulering

De beleidsvariant regulering wordt aangemerkt als een meer praktisch beleid waarbij maatregelen worden gecreëerd om sekswerk in de gewenste banen te leiden. De heersende gedachte is veelal dat het niet mogelijk is de seksbranche uit te bannen en een pragmatische aanpak bestaat uit het beperken van schade binnen de branche.

Regulering kent twee voorname doelen. Een eerste doel is de waarborging van de mensenrechten, gezondheid en veiligheid van sekswerkers. Daarnaast wordt beoogd om mogelijke 'schade' van de seksbranche aan de samenleving te beperken, onder andere door in te zetten op de bescherming van de volksgezondheid.

Onderdeel van de maatregelen die de seksbranche reguleren, zijn maatregelen die de rechtspositie van sekswerkers versterken. Sekswerkers hebben bijvoorbeeld het recht om klanten en bepaalde seksuele handelingen te weigeren. Maatregelen kunnen daarnaast de macht die exploitanten over sekswerkers hebben beperken. Andere kenmerkende maatregelen betreffen vergunningsplichten en eisen aan bedrijfsvoering. Sekswerkers kunnen verplicht zijn zich te registreren en/of in het bezit te zijn van een vergunning om legaal hun werk uit te oefenen. Ook sekswerkbedrijven moeten in de regel een vergunning hebben. Regulerend beleid kent maatregelen die sekswerk beperken, bijvoorbeeld door thuissekswerk of straatsekswerk te verbieden.

### Decriminalisering

Bij beleid waarbij de seksbranche is gedecriminaliseerd, wordt sekswerk zoveel mogelijk gereguleerd door bestaande wetgeving binnen het arbeids-, fiscaal- en bestuursrecht. Decriminalisering komt wereldwijd landelijk enkel in Nieuw-Zeeland voor. Uniek aan Nieuw-Zeeland is de mate waarin de belangenvereniging voor sekswerkers is betrokken bij het maken en uitvoeren van prostitutiebeleid.

Politieke waarden die bij decriminalisering benadrukt worden, zijn zelfbeschikking, gelijkheid en inclusie. In de *Prostitution Reform Act* die in 2003 in werking is getreden in Nieuw-Zeeland, worden drie doelen beschreven. Decriminalisering in Nieuw-Zeeland dient mensenrechten van sekswerkers te waarborgen en hen te beschermen tegen uitbuiting, de beroepsgezondheid en -veiligheid van sekswerkers te faciliteren, en bevorderend te zijn voor de volksgezondheid.

Veel maatregelen voor de seksbranche komen overeen met maatregelen voor werk binnen andere branches. Exploitanten van seksbedrijven zijn gebonden aan dezelfde eisen omtrent hygiëne en veiligheid als andere dienstverleningsbedrijven. Daarnaast hebben zelfstandige sekswerkers of kleinschalige bordelen geen vergunning nodig. In Nieuw-Zeeland bestaan enkele speciale maatregelen die uitbuiting binnen de seksbranche moeten tegengaan en de gezondheid en veiligheid van sekswerkers dienen te waarborgen. Sekswerkers mogen bijvoorbeeld, ongeacht contractuele afspraken, op elk moment afzien van bepaalde diensten, en het gebruik van condoms bij penetrerende seks is verplicht.

Migranten zonder verblijfsvergunning mogen in Nieuw-Zeeland niet in de seksbranche werken. Deze maatregel is ontstaan vanuit een zorg dat Nieuw-Zeeland met haar beleid anders geconfronteerd zou worden met een grote toestroom van migrantensekswerkers.

### Onderzochte effecten van beleidsvarianten

In hoofdstuk 3, 4 en 5 van het onderzoeksrapport worden de (veronderstelde) effecten van criminalisering, regulering, en decriminalisering van de seksbranche beschreven. Het verdiepend literatuur- en bronnenonderzoek concentreerde zich hoofdzakelijk op studies over België, Zweden, Frankrijk, en Zuid-Afrika (varianten van criminalisering), Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland (regulering), en Nieuw-Zeeland (decriminalisering). De effecten zijn onderverdeeld in drie clusters, namelijk de aard en omvang van de seksbranche, de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers, en seksuele uitbuiting. Bevindingen uit het verdiepend literatuur- en bronnenonderzoek werden aangevuld met inzichten uit groepsgesprekken en interviews met betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche.

Op basis van eerder onderzoek is niet altijd iets zinnigs te zeggen over de effecten van prostitutiebeleid. Dat komt ten eerste omdat effecten niet zozeer bepaald worden door beleidsvarianten, maar veel meer door individuele maatregelen, door de wijze waarop maatregelen worden geïmplementeerd en door de mate waarin ze worden gehandhaafd. De keuze en uitvoering van maatregelen is dus bepalender dan de keuze voor een beleidsvariant. Ten tweede geldt dat naar sommige beleidsvarianten (nog) weinig empirisch onderzoek is verricht. Een derde reden is dat de onderzoeken die er zijn een grillig en ingewikkeld fenomeen moeten onderzoeken waarbij het opleveren van harde, eenduidige feiten niet altijd mogelijk is.

### Effecten van criminalisering

Met betrekking tot de **omvang van de seksbranche** suggereert een aantal studies, met name over Zweden, dat criminalisering de seksbranche verkleint. Onderzoeken naar het effect van beleid in Noord-Ierland en in Engeland tonen daarentegen een verwaarloosbaar verschil in de vraag naar betaalde seks als gevolg van strengere wetgeving. Veelgehoorde kritiekpunten op onderzoek naar de omvang van de seksbranche gaan over gebrekkige dataverzameling en de uitsluiting van minder zichtbare branches. Hoewel het nauwelijks mogelijk is om het empirisch te onderbouwen, vrezen onderzoekers dat een slinking van de zichtbare branche eigenlijk een verschuiving betekent naar sekswerk dat thuis wordt gedaan en wordt aangeboden via het internet. Onderzoek duidt daarnaast op de mogelijkheid dat de klanten



die niet worden afgeschrikt door strengere regelgeving tevens de klanten zijn die meer risico opleveren voor sekswerkers.

Onderzoeken naar de invloed van criminalisering op de **juridische en maatschappelijke positie** van sekswerkers constateren een aantal negatieve effecten. Sekswerkers geven aan als gevolg van (klant)criminalisering te maken te hebben met een verslechtering in de leefomstandigheden en een vermindering in inkomen. Omdat klanten meer risico lopen in hun interactie met sekswerkers kunnen zij daarnaast veel-eisender worden, bijvoorbeeld door om seks zonder condoom te vragen of een lagere prijs te onderhandelen. Ander onderzoek wijst op een verband tussen criminalisering en gezondheidsrisico's zoals hiv en soa's, geweld tegen sekswerkers, en beperkte toegang tot gezondheidszorg, hulpverleningsdiensten en justitiële instanties. In overeenstemming met een van de doelen, leidt criminalisering tot een negatieve houding van de bevolking tegenover de koop van seks. Blijkend uit hetzelfde onderzoek is een mogelijk (onbedoeld) neveneffect dat de bevolking ook negatiever aankijkt tegen de verkoop van seks. De criminalisering van sekswerk lijkt dus gepaard te gaan met de stigmatisering van sekswerkers.

Enkele grootschalige landenvergelijkende onderzoeken tonen zwakke positieve correlaties aan tussen legalisering van sekswerk en mensenhandel. Zoals ook over de omvang van de seksbranche, zijn onderzoekers echter veelal sceptisch over de mogelijkheid betrouwbare uitspraken te doen over de **omvang van mensenhandel** op basis van de beschikbare data.

#### Effecten van regulering

Er zijn geen studies gevonden die een duidelijk effect van regulering aantonen op de **omvang van de seksbranche** in de geselecteerde landen.

Met betrekking tot de **juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers** kan alleen met veel voorzichtigheid iets gezegd worden over de gevolgen van regulering. Onderzoek suggereert dat een vermindering van legale werkplekken ertoe kan leiden dat exploitanten meer zeggenschap hebben over sekswerkers, of dat sekswerkers illegaal (vanuit huis) gaan werken. Daarnaast zorgt het invoeren van een registratieplicht voor sekswerkers er lang niet altijd voor dat zij daadwerkelijk kiezen zich te laten registreren. Dit komt mede door wantrouwen jegens de overheid, angst voor een verlies aan anonimiteit, risico op stigmatisering en gebrek aan kennis.

Er zijn geen empirische studies gevonden die zich specifiek richten op het effect van regulering op **seksuele uitbuiting**. Eén onderzoek suggereert dat een lang registratieproces voor sekswerkers mogelijk het risico vergroot dat sekswerkers die meteen geld nodig hebben in het illegale circuit verdwijnen of 'hulp' accepteren van dubieuze derden.

#### Effecten van decriminalisering

Er is weinig onderzoek naar het effect van decriminalisering op de **aard en omvang van de seksbranche**. Volgens de Nieuw-Zeelandse wetsevaluatie in 2008 was het enige waarneembare effect van de wet dat sekswerkers die voorheen in seksbedrijven werkten, na de wetswijziging vaker zelfstandig of in kleinschalige coöperaties met andere sekswerkers hun werk uitvoerden.

De meeste gevonden studies richten zich op effecten van decriminalisering op de **juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers**. Sekswerkers ervaren als gevolg van decriminalisering verbeterde arbeidsomstandigheden, autonomie, en toegang tot instanties. Zij zeggen meer controle te voelen in hun interacties met klanten, over meer middelen te beschikken om te reageren op misstanden en geweld, en als straatsekswerker op zichtbaardere (en dus veiligere) plekken te kunnen werken. Verschillende onderzoeken tonen aan dat decriminalisering daarnaast leidt tot meer vertrouwen in justitiële instanties en aangiftebereidheid. Verder leidt decriminalisering mogelijk tot een verbetering in welzijn doordat sekswerkers meer zelfvertrouwen hebben en minder stress ervaren. Onderzoekers constateren een beperkte invloed van de *Prostitution Reform Act* op stigmatisering.

Er zijn geen empirische studies gevonden over het effect van decriminalisering op **seksuele uitbuiting**. Naar verwachting komt dit doordat mensenhandel in Nieuw-Zeeland geen groot probleem is, en omdat sekswerk en mensenhandel in Nieuw-Zeeland als losstaande fenomenen worden beschouwd.

## Verwachtingen van betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche

De meningen van betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche over welke beleidsvariant leidt tot de meest positieve gevolgen zijn verdeeld, mede omdat geïnterviewden andere meningen hebben over wat het doel van prostitutiebeleid zou moeten zijn.

### Criminalisering

De meeste betrokkenen in het onderzoek verwachten niet dat criminalisering van sekswerk in Nederland zou leiden tot een afname in de **vraag naar betaalde seks**. Zij denken dat een verbod op vormen van sekswerk, zoals straatsekswerk, een verschuiving naar minder zichtbare vormen van sekswerk tot gevolg heeft.

Wat betreft de **maatschappelijke en juridische gevolgen** van criminalisering heeft volgens veel betrokkenen het verbod op sekswerk in Nederland tijdens de coronacrisis een goed inzicht gegeven. Sekswerkers, exploitanten en hulpverleners ervaren en verwachten nadelige gevolgen van criminalisering op de stigmatisering van sekswerkers, het gedrag van klanten tegenover sekswerkers, en de toegang tot hulpverlening. Enkele geïnterviewden noemen als mogelijk positief gevolg van criminalisering de verwachte mentaliteitsverandering van de Nederlandse bevolking.

Criminalisering kan er volgens meerdere geïnterviewden voor zorgen dat een deel van de seksbranche minder zichtbaar wordt. Volgens sekswerkers kan de prioritering van **mensenhandel** daarnaast de inzet voor de rechten van sekswerkers overschaduwen, en daarmee sekswerkers juist kwetsbaarder maken voor uitbuiting. Geïnterviewden die zelf slachtoffer van uitbuiting in de seksbranche zijn geworden, zijn positiever over criminalisering omdat zij hopen dat dit klanten en uitbuiters afschrikt. Geïnterviewde korpsexperts van de politie verwachten dat criminalisering van derden de politie in staat stelt mensenhandel sneller op te sporen. Daarnaast menen zij dat algehele criminalisering zou zorgen voor een duidelijkere aanpak en meer handvatten geeft in het toezicht en de handhaving van (uitbuiting binnen) de seksbranche. Betrokkenen verwachten dat veranderingen in beleid pas impact hebben wanneer die ondersteund worden door handhaving en mogelijkheden tot vervolging.

### Regulering

Betrokkenen verwachten niet dat regulerende maatregelen een groot effect zullen hebben op **de omvang van de totale seksbranche**. Terwijl exploitanten denken dat het inperken van de vergunde branche leidt tot meer sekswerkers in de onvergunde of illegale sector, verwachten korpsexperts dat een toename aan vergunde seksbedrijven er niet toe zal leiden dat meer sekswerkers bij een bedrijf in plaats van thuis werken.

Betrokkenen verwachten vooral negatieve gevolgen van een vergunningsplicht voor individuele sekswerkers **op hun maatschappelijke en juridische positie**. Een vergunningseis zou bijvoorbeeld een dusdanig hoge drempel tot de vergunde branche opleveren dat veel sekswerkers geen vergunning kunnen of willen aanvragen. Onvergunde sekswerkers hebben vervolgens minder recht op overheidssteun en zullen minder makkelijk hun weg vinden naar gezondheidszorg, hulpverlening en justitiële instanties. Betrokkenen tonen meer begrip voor vergunningsplichten van bedrijven, mede omdat daardoor exploitanten meer verantwoordelijkheid nemen en sekswerkers van betere arbeidsomstandigheden voorzien. Daarnaast is de vergunningsplicht voor bedrijven een goede manier om grip te houden op de branche.

Voor veel betrokkenen spelen zichtbaarheid en vindbaarheid van de seksbranche een zeer belangrijke rol in de afweging om voor of tegen regulerende maatregelen te zijn. Sommige betrokkenen benadrukken bijvoorbeeld het belang van registratie van sekswerkers om zicht te hebben op de seksbranche, terwijl anderen denken dat een drempelverhogende vergunningsplicht voor sekswerkers ertoe kan leiden

dat sekswerkers in de illegaliteit verdwijnen en daarmee kwetsbaarder zijn voor uitbuiting. Veel betrokkenen noemen negatieve gevolgen van een onvergonde internetbranche.

### Decriminalisering

De verwachte positieve of negatieve gevolgen van decriminalisering die door betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche worden genoemd hebben weinig te maken met impact op de **aard en omvang van de seksbranche**.

Betrokkenen verwachten vooral positieve effecten van decriminalisering op arbeidsomstandigheden van sekswerkers, zichtbaarheid, en de mogelijkheid voor sekswerkers om hulp en ondersteuning te zoeken. Decriminalisering zou bijvoorbeeld barrières kunnen weghalen die nu tussen sekswerkers en hulpverlening instaan. Veel betrokkenen verwachten ook dat decriminalisering het waarschijnlijkst leidt tot destigmatisering van de seksbranche.

Enkele betrokkenen verwachten dat decriminalisering kan leiden tot minder **uitbuiting** binnen de branche. Sommigen verwachten dat decriminalisering kan leiden tot minder zicht op seksuele uitbuiting en mensenhandel.

## Conclusies

Hieronder beschrijven we kort de zeven conclusies uit het hoofdstuk. Deze conclusies worden uitgebreider besproken in hoofdstuk 6 van dit rapport.

1. **De drie prostitutiebeleidsvarianten criminalisering, regulering en decriminalisering hebben verschillende politieke waarden, doelen en beleidsmaatregelen en acties.** Dat komt doordat landen en regio's binnen landen hun eigen accenten aanleggen. Implementatie, uitvoering en handhaving van beleid zijn waarschijnlijk bepalender dan de keuze voor een beleidsvariant of maatregelen zelf.
2. **Over veel mogelijke effecten van prostitutiebeleid kunnen op basis van eerder onderzoek geen gefundeerde conclusies worden getrokken.** Dat gaat met name om effecten op de omvang van de totale seksbranche, de omvang van de vraag naar betaalde seks, verschuivingen tussen onderdelen van de branche, de transparantie van de branche, de aard en omvang van mensenhandel, en organisatie en resultaten van handhaving en toezicht.
3. **Bestaand onderzoek schijnt vooral licht op de gevolgen van beleid op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers.** Dat geldt met name voor arbeidsrechten en -omstandigheden, toegang tot voorzieningen en tot hulpverlening (waaronder aangiftebereidheid), welzijn en veiligheid van sekswerkers, en stigmatisering.
4. **(Gedeeltelijke) criminalisering verslechtert de positie en werkomstandigheden van sekswerkers.** Er is weinig bewijs dat (gedeeltelijke) criminalisering ook leidt tot een afname van de vraag naar of het aanbod van betaalde seks en daarmee tot een kleinere seksbranche.
5. **Regulering is de minst onderzochte beleidsvariant. Dat maakt het lastig om uitspraken te doen over de effecten ervan.** Alleen over de gevolgen van regulering op enkele aspecten van de juridische en maatschappelijke positie is met de nodige voorzichtigheid iets te zeggen. Een mogelijk gevolg van een vergunningsplicht voor sekswerkers en een beperking van de vergunde seksbranche is dat sekswerkers illegaal gaan werken en daarmee gezondheidsrisico's lopen en kwetsbaarder zijn voor uitbuiting.
6. **Decriminalisering in Nieuw-Zeeland verhoogt de ervaren autonomie van sekswerkers.** De meest gefundeerde bevindingen betreffen het gevolg van decriminalisering op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Sekswerkers in Nieuw-Zeeland voelen sinds de decriminalisering meer

controle in hun werkzaamheden en interactie met klanten en exploitanten, en zijn meer bereid tot contact met politie en justitiële instanties.

7. **De ervaringen en verwachtingen van betrokkenen in het veld ten opzichte van beleidsmaatregelen lopen uiteen.** De ervaringen met en verwachtingen van maatregelen hangen af van de verschillende posities die de betrokkenen in het maatschappelijk veld innemen. Dat beïnvloedt hun houding ten opzichte van sekswerk en de seksbranche, de doelen die zij aan prostitutiebeleid toeschrijven en de maatregelen die volgens hen de voorkeur zouden moeten hebben.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Summary

# S

# Summary

## Background and objective of the study

During a plenary debate in September 2020, Dutch Members of Parliament noted that there is a lot of uncertainty about the effects of policy choices aimed at sex work. In the debate, various MPs asked the State Secretary to conduct an investigation. The purpose of the study was to clarify which prostitution policy variants there are and what is known about the effects of these policy variants. In addition, the assignment was to involve civil society in this research. In response to this request, Regioplan carried out the current study on behalf of the WODC.

## Design and methods of the study

The study included the following activities:

1. **Interviews with national organisations.** The research started with explorative interviews with twelve national organisations. The purpose of these interviews was to announce the study, to gauge expectations about the results and to identify points of attention regarding its focus and interpretation. In addition, suggestions for relevant publications were collected.
2. **Inventory study of literature and sources.** Subsequently, an inventory study of literature and sources was carried out in order to gain insight into (the objectives and measures of) various policy variants and to identify countries in which studies have been carried out on the policy effects. The inventory study of literature and sources was mainly aimed at scientific articles, book publications, research reports, publications of national organisations and government documents that explain laws and regulations.
3. **In-depth study of literature and sources.** An in-depth study of literature and sources was carried out on Belgium, Germany, France, New-Zealand, Austria, South-Africa, Sweden, and Switzerland. The purpose of this step was to provide insight into the studied effects of prostitution policy variants. Where necessary, scientists were contacted in the countries in question to collect more relevant studies. Publications were tested for relevance and methodological quality with the aid of a pre-established assessment framework. Eventually, the findings of the literature study were based on 37 empirical studies on the effects of criminalisation, 7 empirical studies into the effects of regulation, and 20 empirical studies into the effects of decriminalisation.
4. **Interviews and group conversations with those involved.** Parallel to the in-depth study of literature and sources, interviews and group conversations were organised with people involved in the Dutch sex industry, namely: 36 sex workers and persons who worked as sex workers in the past, 3 persons who were exploited in the sex industry, 4 professionals at municipal health services (GGD), 5 prostitution social workers, 4 municipal public order and safety policy advisors, 3 municipal care policy advisors, 3 human trafficking corps experts of the police, 3 officials of the public prosecutor and 5 sex company proprietors. The people involved shared their experiences and expectations with us with regard to the regulations that characterise the various policy variants.
5. **Expert meeting.** After incorporating the findings into a draft report, an online expert meeting was organised. Representatives of the twelve national organisations were invited. After the presentation of the research design and the main results, participants were given the opportunity to ask questions about the study.

## Descriptions of policy variants

### Typologies

When prostitution policy is discussed, often a distinction is made between various policy variants. Two frequently occurring typologies are the distinction between the categories of criminalisation, regulation, and decriminalisation on the one hand, and the use of the categories integrative, restrictive, and repressive prostitution policies on the other. In this study the first typology was used.

The three prostitution policy variants are characterised by: specific political values that underlie the variants, purposes that are pursued by means of the policy, (flanking) policy measures and actions that are

carried out within the policy framework, and the mechanism that intends to create a relationship between objectives, measures, and actions.

### Criminalisation

When total criminalisation is concerned, this means that the sex worker, the customer and third parties who facilitate sex work are all punishable. We can speak of partial (de)criminalisation when at least one actor within the sex industry is punishable. Some countries have policies that criminalise sex workers. In other countries, the purchase and sale of sex is legal, but the facilitation of sex work by third parties is punishable. In recent years, especially the 'Scandinavian model' or 'Swedish model' is gaining popularity. The main characteristic of this model is that the customers and third parties are punishable, but the sex workers are not.

A main goal of criminalisation is to reduce or eliminate the sex industry. Possible reasons for this are that sex work itself is seen as immoral, or that it is assumed that human trafficking and exploitation occur excessively in the sex industry and that they are reduced in this way. One objective of criminalisation associated with combating human trafficking is the protection of (presumed) victims in the sex industry. Criminalising customers can therefore aim to change gender norms and have the effect that paying for sex is regarded as abnormal and immoral.

Policy measures of criminalisation vary. When 'total criminalisation' is concerned, not only the customer and third parties who facilitate sex work are punishable, but also the sex worker. The 'Scandinavian model' is characterised by the penalisation of customers, in addition to the penalisation of third parties. In countries with similar policies, the sale of sex is expressly not punishable, however, it frequently occurs that measures are implemented at the national and regional level to limit the sale of sex. Flanking measures concern support measures for both sex workers and customers. Exit and rehabilitation programmes are offered to sex workers to facilitate the outflow of sex workers from the sex industry. In some cases, customer can participate in courses to prevent them from using sex services again. In countries that apply (total) criminalisation, tackling sex work is closely linked to counteracting human trafficking.

### Regulation

The policy variant regulation is considered as a more practical policy to create measures to guide sex work in the desired direction. The prevailing thought is often that it is not possible to abolish the sex industry, and a more pragmatic approach is to limit damage within the industry.

Regulation has two main goals. The first aim is to safeguard the human rights, health and safety of sex workers. In addition, it is the intention to limit the possible 'damage' that the sex industry inflicts on society, for instance by focusing on the protection of public health.

Part of the measures that regulate the sex industry are measures aimed at strengthening the legal position of sex workers. For instance, sex workers have the right to deny customers certain specific sexual acts. In addition, measures can limit the power of proprietors over sex workers. Other characteristic measures concern licence duties and management requirements. Sometimes, sex workers are obliged to register and/or to be in possession of a licence to be able to perform their work legally. In general, sex companies also need a licence. Regulating policy also has measures that limit sex workers, for instance by prohibiting home sex work or street sex work.

### Decriminalisation

With regard to policy that decriminalises the sex industry, sex work is regulated by existing legislation within labour, tax, and administrative law. Worldwide, decriminalisation at the national level only occurs in New-Zealand. The extent to which the association of sex workers is involved in making and implementing prostitution policy in New-Zealand is unique.

Political values that are emphasised with regard to decriminalisation are self-determination, equality, and inclusion. The Prostitution Reform Act which came into force in New-Zealand in 2003, describes

three objectives. Decriminalisation in New-Zealand should safeguard the human rights of sex workers and protect them against exploitation, facilitate professional health and safety of sex workers, and stimulate public health.

Many measures aimed at the sex industry correspond with measures aimed at work within other sectors. Proprietors of sex companies are bound to the same requirements with regard to hygiene and safety as other companies in the services sector. Moreover, independent sex workers or small-scale brothels do not need a licence. In New-Zealand, a number of specific measures exist to counteract exploitation in the sex industry and to safeguard the health and safety of sex workers. For instance, sex workers are allowed to refrain from carrying out certain services at all times, regardless of contractual agreements. Moreover, the use of condoms in case of penetrative sex is compulsory.

Migrants without a residence permit are not allowed to work in the sex industry in New Zealand. This measure emerged from the concern that New-Zealand due to their policy would be confronted with a large inflow of migrant sex workers.

### Studied effects of policy variants

Chapters 3, 4, and 5 of the research report describe the (supposed) effects of criminalisation, regulation, and decriminalisation of the sex industry. The in-depth study of literature and sources focused mainly on studies of Belgium, Sweden, France, and South-Africa (variants of criminalisation), Germany, Austria, and Switzerland (regulation), and New-Zealand (decriminalisation). The effects were subdivided into three clusters, namely the nature and size of the sex industry, the legal and social position of sex workers, and sexual exploitation. Findings from the in-depth study of literature and sources were supplemented with insights from the group conversations and interviews with people involved in the Dutch sex industry.

Based on previous research, it is not always possible to say something meaningful about the effects of prostitution policy. Firstly, this is because effects are not so much determined by policy variants, but much more by individual measures, by the way measures are implemented, and by the extent to which they are being enforced. Therefore, the choice and execution of measures has a larger impact than the choice of a policy variant. Secondly, (as yet) little empirical research has been conducted on some of the policy variants. A third reason is that the existing studies investigate a fickle and complicated phenomenon and that it is not always possible to produce hard, unambiguous facts.

#### Effects of criminalisation

With regard to the **size of the sex industry**, a number of studies, especially on Sweden, suggest criminalisation reduces the sex industry. Studies on the effect of policy in Northern Ireland and the United Kingdom, however, show a negligible difference in the demand for paid sex as a result of stricter legislation. Often-heard criticism of research into the size of the sex industry is about limited data gathering and the exclusion of less visible sectors. Although it is hardly possible to find empirical evidence for this, researchers fear that a decline of the visible sector in fact signifies a shift to sex work at home and offered through the Internet. In addition, research suggests the possibility that the customers who are not deterred by stricter regulations are also the ones that pose a greater risk to sex workers.

Studies into the influence of criminalisation on **the legal and social position** of sex workers observe a number of negative effects. Sex workers indicate that as a result of (customer) criminalisation they are confronted with a deterioration of their living conditions and a reduced income. Furthermore, as customers run higher risks in their interaction with sex workers, they may become more demanding, for instance by asking for sex without a condom or by bargaining for lower prices. Other research points to a relation between criminalisation and health risks, such as HIV and STD, violence against sex workers, and limited access to health care, assistance services, and judicial bodies. In accordance with one of the objectives, criminalisation leads to a more negative attitude of the population towards the sale of sex. The same study shows a possible (unintended) side-effect that the population also views the sale of sex



more negatively. Therefore, the criminalisation of sex work seems to go hand in hand with the stigmatisation of sex workers.

A number of large-scale country comparison studies show weak positive correlations between legalisation of sex work and human trafficking. As with the size of the sex industry, researchers are often sceptical about the possibility to make reliable statements about the **extent of human trafficking** on the basis of the available data.

#### Effects of regulation

No studies were found that indicate a clear effect of regulation on **the size of the sex industry** in the selected countries.

With regard to **the legal and social position of sex workers**, statements about the effects of regulation can only be made with great caution. Research suggests that a reduction of legal work places may lead to more control over sex workers by proprietors, or to sex workers working illegally (from home). In addition, the introduction of the registration obligation for sex workers by no means always results in sex workers actually choosing to register. This is partly due to a distrust of the government, a fear of loss of anonymity, a risk of stigmatisation and a lack of knowledge.

No empirical studies were found that focus specifically on the effect of regulation on **sexual exploitation**. One study implies that a long registration process for sex workers may increase the risk that sex workers who need the money immediately disappear into the illegal circuit or accept 'help' from dubious third parties.

#### Effects of decriminalisation

Little research is available on the effect of decriminalisation on the **nature and size of the sex industry**. According to the 2008 evaluation of New-Zealand's Prostitution Reform Act, the only discernible effect of the law was that sex workers who previously worked for sex companies, more often started working as independent sex workers or in small-scale cooperations with other sex workers after the amendment of the law.

Most studies that were found focused on effects of decriminalisation on the **legal and social position of sex workers**. As a result of decriminalisation, sex workers experience improved working conditions, autonomy, and access to authorities. They say they feel more in control in their interactions with customers, have more means at their disposal to react to abuse and violence, and, as street sex workers, are able to work in more visible (and therefore safer) places. Moreover, various studies show that decriminalisation leads to more confidence in judicial bodies and a willingness to report. In addition, decriminalisation may lead to improved well-being because sex workers have more self-confidence and experience less stress. Researchers observe a limited influence of the Prostitution Reform Act on stigmatisation.

No empirical studies were found on the effect of decriminalisation on **sexual exploitation**. This is expected to be due to the fact that human trafficking is not a large problem in New-Zealand, and because sex work and human trafficking are regarded as unrelated phenomena in New-Zealand.

### Expectations of people involved in the Dutch sex industry

People involved in the Dutch sex industry vary in their opinions on which policy variant leads to the most positive results. This is partly due to the fact that interviewees have different opinions on what should be the objective of prostitution policy.

#### Criminalisation

Most people involved in the study do not expect that criminalisation of sex work would lead to a decreasing **demand for paid sex**. They think that banning certain types of sex work, such as street sex work, will result in a shift to less visible types of sex work.

With regard to the **social and legal consequences** of criminalisation, according to many people involved the Dutch ban on sex work during the corona crisis has provided a true insight. Sex workers, proprietors, and social workers experience and expect adverse results of criminalisation on the stigmatisation of sex workers, the behaviour of customers towards sex workers, and the access to assistance. A few interviewees mentioned the expected change of mentality of the Dutch population as a possible positive result of criminalisation.

According to various interviewees, criminalisation may lead to less visibility of a part of the sex industry. Moreover, according to sex workers, the prioritisation of the fight against **human trafficking** may overshadow efforts on behalf of the rights of sex workers, which may lead to increased vulnerability to exploitation of sex workers. Interviewees who have themselves been victims of exploitation in the sex industry, are more positive about criminalisation, because they hope it deters customers and exploiters. Force experts expect that criminalisation of third parties enables the police to track down human traffickers faster. In addition, they are of the opinion that complete criminalisation would result in a clearer approach and would provide more tools in the supervision and enforcement of the sex industry, and exploitation within this industry. Those involved expect that policy changes only have an impact if they are supported by enforcement and opportunities to persecute.

#### Regulation

The people involved do not expect regulatory measures to have a large effect on **the size of the total sex industry**. Whereas proprietors expect that reducing the licenced sector will lead to more sex workers in the unlicensed or illegal sector, force experts do not expect an increase in licenced sex companies to lead to increased numbers of sex workers working in sex companies instead of at home.

Those involved mainly expect negative consequences of a licence requirement for individual sex workers with regard to **their social and legal position**. For instance, a licence requirement would create such a high barrier to the licenced sector that many sex workers are unable or unwilling to apply for a licence. Subsequently, unlicensed sex workers have less right to government support and it will be more difficult for them to find their way to health care, assistance, and judicial bodies. Those involved show more understanding for licence requirements of companies, partly because due to these, proprietors take more responsibility and provide sex workers with better working conditions. Moreover, the licence requirement for companies is a good way to maintain a grip on the sector.

For many people involved, the visibility and findability of the sex industry plays a very important part when weighing the pros and cons of the regulatory measures. Some of them emphasise the importance of registration of sex workers to gain insight into the sex industry, whereas others think that a deterrent licence requirement for sex workers may lead to sex workers disappearing into illegality and becoming more vulnerable to exploitation. Many people involved mention negative effects of an unlicensed Internet sector.

#### Decriminalisation

The expected positive or negative consequences of decriminalisation mentioned by people involved in the Dutch sex industry have little to do with impact on the **nature and size of the sex industry**.

Those involved mainly expect positive effects of decriminalisation on working conditions of sex workers, visibility, and the possibilities for sex workers to find assistance and support. Decriminalisation might, for instance, remove barriers that now stand between sex workers and assistance. Many people involved also expect that of all variants, decriminalisation is the most likely to lead to destigmatisation of the sex industry.

A few people involved expect that decriminalisation will lead to less **exploitation** within the sector. Some expect that decriminalisation will lead to decreased visibility of sexual exploitation and human trafficking.

## Conclusions

1. The three prostitution policy variants criminalisation, regulation, and decriminalisation are characterised by different political values, objectives, and policy measures and actions. This is because countries and regions within countries all emphasise different aspects. Implementation, execution, and enforcement of policy are probably more decisive than the choice of a policy variant or measures themselves.
2. With regard to many of the possible effects of prostitution policy, no solid conclusions can be drawn based on previous research. This particularly concerns the size of the total sex industry, the size of the demand for paid sex, shifts between parts of the industry, the transparency of the industry, the nature and extent of human trafficking, and supervision and enforcement.
3. Existing research mainly sheds light on the consequences of policy for the legal and social position of sex workers. This mainly concerns labour rights and working conditions, access to provisions and assistance (including the willingness to report), well-being and safety of sex workers, and stigmatisation.
4. (Partial) criminalisation deteriorates the position and working conditions of sex workers. There is little evidence that (partial) criminalisation also leads to a decreasing demand for or offer of paid sex, and in connection with this to a smaller sex industry.
5. Regulation is the variant that has been researched the least. Therefore, it is hard to make statements on its effects. Statements about the effects of regulation can only be made with great caution and only on a few aspects of the legal and social position. A possible result of a licence requirement for sex workers and restricting the licenced sex industry is that sex workers will start to work illegally and run concomitant health risks and become more vulnerable to exploitation.
6. Decriminalisation in New-Zealand increases the experienced autonomy of sex workers. The most substantiated conclusions concern the result of decriminalisation on the legal and social position of sex workers. Since the decriminalisation, sex workers in New-Zealand feel they are more in control of their work and interaction with customers and proprietors, and are more prepared to contact the police and judicial bodies.
7. With regard to the policy measures, the experiences and expectations of people involved in the field vary. The experiences with and expectations of the policy measures depend on the different positions that interviewees have in the civil society. This influences their attitude towards sex work and the sex industry, the purposes they attribute to prostitution policy, and the measures that should be preferred according to them.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Inleiding

# 1

# 1 Inleiding

De laatste jaren is er onder politici, beleidsmakers en in de maatschappij voortdurend discussie over prostitutiebeleid. Tweede Kamerleden constateerden bijvoorbeeld in september 2020 tijdens een plenair debat dat er veel onduidelijkheid is over de effecten van beleidskeuzes gericht op sekswerk. In dit debat, dat werd gevoerd naar aanleiding van het burgerinitiatief 'ik ben onbetaalbaar' van Stichting Exxpose, verzochten meerdere Kamerleden de staatssecretaris om een onderzoek uit te laten voeren.<sup>1</sup> Uit het onderzoek zou duidelijk moeten worden welke prostitutiebeleidsvarianten er zijn en wat we weten over de effecten van die beleidsvarianten. Daarnaast is gevraagd om het maatschappelijk veld te betrekken bij dit onderzoek.

Naar aanleiding van dit verzoek heeft het WODC aan RegioPlan gevraagd om dit onderzoek uit te voeren. In dit rapport presenteren we de uitkomsten van dit onderzoek.

## 1.1 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek worden de volgende vragen beantwoord:

1. Welke **prostitutiebeleidsvarianten** zijn er te onderscheiden?
  - a. Welke politieke waarden liggen er aan deze beleidsvarianten ten grondslag?
  - b. Welke doelen worden er met deze beleidsvarianten nagestreefd?
  - c. Welke beleidsmaatregelen en acties worden er in het kader van de beleidsvariant uitgevoerd?
  - d. Welke flankerende beleidsmaatregelen en acties worden er uitgevoerd?
  - e. Wat is het mechanisme waarmee er een relatie tussen doelen, beleidsmaatregelen, acties en contextuele factoren wordt beoogd?
  - f. Wat zijn verschillen tussen en binnen landen in de wijze waarop dezelfde beleidsvarianten worden vertaald naar beleidsmaatregelen en acties?
2. Wat zijn de **onderzochte effecten** van prostitutiebeleidsvarianten?
  - a. Wat zijn onderzochte effecten op, onder meer, de aard en omvang van de seksbranche, de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers en de aard en omvang van mensenhandel?
  - b. Welke onderzochte effecten kunnen worden beschouwd als in redelijke mate aangetoond en over welke effecten is er veel onzekerheid?
  - c. Wat is er op basis van bestaand onderzoek te zeggen over de invloed van contextfactoren op de aard en omvang van de seksbranche, de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers en de aard en omvang van mensenhandel?
  - d. Is het mogelijk om onderscheid te maken tussen korte- en langetermijneffecten?
  - e. Wat is er te zeggen over verschillen tussen beleidsvarianten?
3. Wat **ervaren en verwachten** mensen in het veld van beleidsmaatregelen?
  - a. Wat ervaren en verwachten sekswerkers, slachtoffers van mensenhandel, professionals en beleidsadviseurs van beleidsmaatregelen en acties?

## 1.2 Afbakening

We benadrukken dat de komende hoofdstukken zich specifiek richten op beleid dat rechtstreeks betrekking heeft op de seksbranche. Zowel wetenschappers als landelijke organisaties met wie wij gesproken hebben geven aan dat prostitutiebeleid in de praktijk vaak onjuist wordt verward of verbonden met beleid tegen mensenhandel. Mensenhandel is een probleem dat binnen de seksbranche voorkomt en zal dus aan bod komen wanneer we schrijven over de beoogde doelen van beleidsvarianten en in de hoofdstukken waarin we de onderzochte effecten van verschillende beleidsvarianten weergeven. Echter is het doel van het huidige onderzoek niet om beleid gericht op de aanpak van mensenhandel in kaart te brengen.

<sup>1</sup> Zie [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/kamer\\_in\\_het\\_kort/debat-over-het-burgerinitiatief-ik-ben](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/debat-over-het-burgerinitiatief-ik-ben) voor het verslag van het debat.

In dit onderzoek hanteren we conform het gangbare taalgebruik in onderzoek, onder (lokale) beleidsmakers en andere betrokkenen in het veld de termen ‘seksbranche’, ‘sekswerk’ en ‘prostitutiebeleid’.

### 1.3 Onderzoekopzet

Dit onderzoek omvatte de volgende activiteiten.

1. **Interviews met landelijke organisaties.** We startten het onderzoek met verkennende interviews met 12 landelijke organisaties en drie Nederlandse wetenschappers. Deze interviews waren bedoeld om het onderzoek aan te kondigen, verwachtingen over de uitkomsten ervan te peilen en aandachtspunten voor de focus en invulling ervan op te halen. Daarnaast haalden we suggesties voor relevante publicaties op. Een lijst met de geïnterviewde organisaties is te vinden in bijlage 1.
2. **Inventariserend literatuur- en bronnenonderzoek.** We voerden vervolgens een inventariserend literatuur- en bronnenonderzoek uit. Deze stap was bedoeld om zicht te krijgen op verschillende beleidsvarianten en de doelen van die varianten, te achterhalen welke beleidsmaatregelen en acties in het kader van de beleidsvariant zijn opgesteld en ondernomen en om een inschatting te kunnen maken van landen waarover veel onderzoek gedaan is naar de effecten van beleid. Ons onderzoek richtte zich met name op wetenschappelijke artikelen, boekpublicaties, onderzoeksrapporten, publicaties van landelijke organisaties en media-uitingen. Daarnaast namen we overheidsdocumentatie mee waarin wet- en regelgeving wordt toegelicht. In bijlage 2 geven we een nadere beschrijving van het inventariserend bronnenonderzoek als deel van de onderzoeksverantwoording.
3. **Verdiepend literatuur- en bronnenonderzoek.** Naar België, Duitsland, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk, Zuid-Afrika, Zweden en Zwitserland voerden we vervolgens een verdiepend literatuur- en bronnenonderzoek uit. Deze stap was bedoeld om meer zicht te krijgen op de onderzochte effecten van prostitutiebeleidsvarianten. Indien dat nodig bleek namen we in landen contact op met een wetenschapper om relevante publicaties te verzamelen of resultaten uit relevante publicaties te bespreken. Publicaties werden met behulp van een vooraf opgesteld beoordelingskader op waarde geschat. De bevindingen in het literatuuronderzoek zijn uiteindelijk gebaseerd op 37 empirische studies naar effecten van verschillende vormen van criminalisering, 7 empirische studies naar effecten van regulering, en 20 empirische studies naar de effecten van decriminalisering. In bijlage 2 geven we een nadere beschrijving van het verdiepend bronnenonderzoek. Bijlage 3 geeft een overzicht van de gebruikte literatuur en bijlage 4 een overzicht van de niet-gebruikte literatuur.
4. **Interviews en groepsgesprekken met betrokkenen.** Parallel aan het verdiepend literatuur- en bronnenonderzoek organiseerden we interviews en groepsgesprekken met betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche. Hier gaat het om 36 sekswerkers en personen die in het verleden als sekswerkers hebben gewerkt, 3 personen die uitbuiting in de seksbranche hebben meegemaakt, 4 GGD-professionals, 5 prostitutie maatschappelijk werkers, 4 gemeentelijk beleidsadviseurs Openbare Orde en Veiligheid, 3 gemeentelijk beleidsadviseurs Zorg, 3 korpsexperts mensenhandel van de politie, 3 medewerkers van het Openbaar Ministerie en 5 exploitanten van seksbedrijven. We spraken met de betrokkenen over hun ervaringen met en verwachtingen van maatregelen die typerend zijn voor de verschillende beleidsvarianten. We benadrukken dat de beschreven ervaringen en verwachtingen van betrokkenen gebaseerd is op een selecte groep geïnterviewden. Reacties van de geïnterviewden, zoals van medewerkers van het Openbaar Ministerie, de korpsexperts en beleidsadviseurs, representeren niet de hele organisatie. Bijlage 5 omvat een overzicht van de betrokkenen die aan deze stap hebben meegewerkt.
5. **Expertmeeting.** Nadat we alle bevindingen in een conceptrapport verwerkt hadden, organiseerden we een online expertmeeting. We nodigden vertegenwoordigers uit van alle landelijke organisaties die we tijdens de eerste stap van ons onderzoek gesproken hadden. Uiteindelijk waren 14 medewerkers van deze organisaties aanwezig. Tijdens de expertmeeting presenteerden we onze onderzoeksoptzet en belangrijkste resultaten, waarna deelnemers verhelderende of kritische vragen konden stellen. De bijeenkomst was niet bedoeld om extra data te verzamelen, maar om samen te reflecteren op bevindingen. De notulen van de bijeenkomst zijn weergegeven in bijlage 6.

Het onderzoek is begeleid door een **begeleidingscommissie** waaraan Annelies Daalder tot 1 november 2021 en Essy van Dijk vanaf 1 november 2021 (WODC), Anna Linmans tot 1 oktober 2021 en Brenda Vermeer vanaf 1 oktober 2021 (ministerie van JenV), Dirk Korf (Universiteit van Amsterdam, tevens voorzitter) en Peter Lugtig (Universiteit van Utrecht) deelnamen.

#### **1.4 Leeswijzer**

In de volgende hoofdstukken gaan we achtereenvolgens in op de prostitutiebeleidsvarianten, de effecten van de verschillende beleidsvarianten en de conclusies.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Prostitutiebeleids- varianten





## 2 Prostitutiebeleidsvarianten

### 2.1 Inleiding

Wanneer over prostitutiebeleid wordt gesproken, wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen verschillende beleidsvarianten. Verschillende auteurs hanteren verschillende typologieën. Naast dat er geen eenduidige typologie wordt gebruikt, laten meerdere onderzoekers zich kritisch uit over de waarde van typologieën van beleidsvarianten. Dergelijke typologieën zouden nationale prostitutiewetgeving te veel centraal stellen in plaats van beleid te benaderen als een “multidimensionaal concept” (Wagenaar, 2018). Met het centraal stellen van wetgeving verdwijnen andere factoren die beïnvloeden hoe sekswerk besproken en behandeld wordt, zoals de historische context, het publieke discours en betrokken instanties, naar de achtergrond. Daarnaast wordt geregeld te weinig aandacht geschonken aan variatie binnen landen, en de (effecten van) lokale implementatie van het beleid (Wagenaar, 2018). Het komt volgens Wagenaar in Europese landen veel voor dat lokaal beleid, bijvoorbeeld op het niveau van gemeenten of kantons, anders is ingericht dan dat de landelijke overheid nastreeft.

Binnen een typologie kan onderscheid worden gemaakt naar verschillende aspecten, zoals het beoogde doel van het beleid, de onderliggende ideologie en de maatregelen die het beleid kenmerken. In dit onderdeel gaan we in op twee veelvoorkomende typologieën, namelijk het gebruik van de categorieën criminalisering, regulering en decriminalisering (o.a., Munro & Della Giusta, 2008; Skilbrei & Holmström, 2016) en het gebruik van de categorieën integratief, restrictief en repressief prostitutiebeleid (Östergren, 2017a).<sup>2</sup> Vervolgens beargumenteren we onze keuze om gebruik te maken van de termen criminalisering, regulering en decriminalisering.

### 2.2 Typologieën

#### Criminalisering, regulering en decriminalisering

In de wetenschappelijke literatuur komen we ten eerste vaak een indeling tegen waarbij de categorieën criminalisering, regulering en decriminalisering gebruikt worden (o.a., Munro & Della Giusta, 2008; Skilbrei & Holmström, 2016).<sup>3</sup>

- **Criminalisering.** De beleidsvariant criminalisering wordt dikwijls onderverdeeld in beleid waarbij onder meer de sekswerker wordt gecriminaliseerd en beleid waarbij níet de sekswerker maar wel klanten en/of derden strafbaar worden gesteld. Rottier (2018) beschrijft zelfs drie varianten binnen criminalisering: een variant waarbij zowel het kopen als verkopen van seks en alle activiteiten rondom sekswerk verboden zijn (prohibitie), een variant waarbij het (ver)kopen van seks niet verboden is maar alle activiteiten daaromheen wel ((neo-)abolitionisme), en een variant waarbij naast derden ook de klant wordt gecriminaliseerd (het ‘Zweedse model’ of ‘Scandinavisch model’).<sup>4</sup> Bij criminalisering valt beleid rondom sekswerk binnen het domein van het strafrecht. Volgens Östergren (2017a) is de onderliggende gedachte daarbij dat sekswerk om een aantal mogelijke redenen onwenselijk is en idealiter ophoudt te bestaan. Redenen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de vermeende immoraliteit van commerciële seks of op het veronderstelde nauwe verband tussen de seksbranche en mensenhandel en uitbuiting. Om dit beoogde doel te bereiken zet criminaliserend beleid in op het zo veel mogelijk terugdringen van vraag en (dus) aanbod. In criminaliserend beleid zonder strafbaarstelling van de sekswerker wordt de boodschap uitgedragen dat sekswerkers zelden of nooit vrijwillig in de seksbranche werken en handvatten dienen te worden aangereikt om hen uit de seksbranche te laten stappen.

<sup>2</sup> Additionele categorieën die gehanteerd worden zijn bijvoorbeeld ‘prohibitie’ en ‘(neo-)abolitionisme’, waarbij de eerste term duidt op totale criminalisering van de seksbranche en de tweede op het strafbaar stellen van de koop en facilitering, maar niet de verkoop, van sekswerk. In neo-abolitionistisch beleid gaat dit gepaard met initiatieven die sekswerkers helpen de branche te verlaten (Östergren, 2017).

<sup>3</sup> Andere auteurs, zoals Abel en collega’s (2010) en Rottier (2018) gebruiken de term ‘legalisering’ in plaats van regulering.

<sup>4</sup> Om te refereren aan het model, zoals voor het eerst in Zweden ingevoerd, waarbij klanten en derden wél, maar sekswerkers niet strafbaar worden gesteld, gebruiken wij geregeld de term ‘klientcriminalisering’. We gebruiken deze term omdat de criminalisering van klanten het bekendste kenmerk van deze beleidsvariant is, hoewel de term niet volledig dekkend is (bijvoorbeeld omdat óók derden strafbaar zijn, en sekswerkers nadrukkelijk níet strafbaar zijn). We zien veelal af van verwijzingen naar het ‘Zweedse’ of ‘Scandinavische’ model, omdat het model niet in enkel of alle Scandinavische landen is geïmplementeerd.

- **Regulering.** Een beleid van regulering wordt in de literatuur aangemerkt als een meer pragmatisch beleid waarin de veronderstelling heerst dat sekswerk verbieden het niet doet verdwijnen. In plaats daarvan wordt speciaal beleid gecreëerd om sekswerk in de gewenste banen te leiden. Sekswerk is dus niet strafbaar, maar er worden wel branche-specifieke regels en richtlijnen opgesteld. Dit uit zich veelal in vergunningsplichten en eisen aan bedrijfsvoering (Rottier, 2018).
- **Decriminalisering.** Tot slot wordt bij decriminalisering prostitutiebeleid overgeheveld naar het bestuurs-, fiscaal- en arbeidsrechtelijke domein. Sekswerk wordt gezien en behandeld als een 'gewoon' beroep en hoort dus niet thuis in het strafrechtelijk systeem. Exploitanten van seksbedrijven zijn bijvoorbeeld gebonden aan dezelfde eisen omtrent hygiëne en veiligheid als andere dienstverleningsbedrijven en zelfstandige sekswerkers of kleinschalige bordelen hebben geen vergunning nodig. Zaken als mensenhandel, seksueel geweld en de seksuele uitbuiting van kinderen blijven natuurlijk wel ingebed binnen het strafrecht.

### Repressief, restrictief en integratief beleid

Een recentere typologie werd geïntroduceerd naar aanleiding van onderzoek binnen het EU-project DemandAT naar de invloed van vraag naar commerciële seks op mensenhandel. In een *working paper* levert een van de onderzoekers, Petra Östergren (2017), kritiek op de verschillende categorieën die tot dat moment gebruikt worden om beleid te typeren, waaronder decriminalisering, regulering en criminalisering. Östergren bekritiseert de categorisering vooral vanwege de conceptuele onduidelijkheid. Volgens de auteur verhindert de overlap tussen en ambiguïteit in de verschillende categorieën de mogelijkheid tot vergelijkend onderzoek. Zowel onderzoekers als beleidsmakers hanteren, zo stelt zij, verschillende benamingen voor landelijk beleid, en de keuze voor een bepaalde benaming zegt weinig over de werkelijke inhoud van het beleid.

Betreffende ambiguïteit stelt Östergren bijvoorbeeld dat 'decriminalisering' niet prostitutiebeleid zelf aanduidt, maar eerder een onderliggende basis. Men zou dus kunnen vragen 'de seksbranche wordt niet (meer) door wetgeving binnen het strafrecht gereguleerd, maar hoe dan wél?'. Ook bij het gebruik van de term 'criminalisering' blijft het volgens de auteur veelal onduidelijk *wat* er binnen dat beleid precies strafbaar wordt gesteld. Daarnaast is overlap tussen de categorieën op te merken: het is volgens Östergren bijna niet in te denken dat een sector gedecriminaliseerd wordt zonder dat er gelijktijdig sprake is van (een andere vorm van) regulering.

In dezelfde publicatie introduceert Östergren vervolgens een driedeling tussen integratief, restrictief en repressief beleid.<sup>5</sup> Hoewel er duidelijk overlap is met de respectievelijke categorieën decriminalisering, regulering en criminalisering, is Östergren van mening dat deze typologie eenduidiger is. Deze typologie is, zo stelt Östergren, met name afhankelijk van het gedachtegoed achter het beleid en het beoogde doel. Zo vallen grofmazig de volgende categorieën te definiëren (zie ook DemandAT policybrief, 2017):

- **Repressief beleid.** De onderliggende gedachte van dit beleid is, in ieder geval in de ogen van Östergren, dat commerciële seks in essentie een negatief fenomeen is. Het beoogde doel van dit type beleid is om sekswerk uit te bannen, voornamelijk door gebruik te maken van het strafrecht. Voorbeelden van maatregelen zijn de strafbaarstelling van de sekswerker, de klant, en/of derden die sekswerk faciliteren.
- **Restrictief beleid.** Ook de onderliggende gedachte van dit beleid is dat commerciële seks een negatief fenomeen is. Dit beleid hanteert echter een pragmatischere insteek en stelt als doel de seksbranche zo goed mogelijk te reguleren. Dat betekent dat zowel strafrecht als het bestuursrecht worden ingezet om vorm te geven aan de condities waaronder sekswerk wel en niet mag plaatsvinden. Voorbeelden van maatregelen binnen dit beleid zijn de hantering van een vergunningsstelsel en het aanwijzen van bepaalde zones waar sekswerk al dan niet is toegestaan.
- **Integratief beleid.** In integratief beleid wordt commerciële seks beschouwd als een complex fenomeen. Sekswerkers worden gezien als een beroepsgroep binnen de dienstverleningssector die kampt met stigma en beroepsspecifieke risico's met betrekking tot bijvoorbeeld veiligheid en gezondheid. Het beoogde doel binnen deze beleidsvorm is om de seksbranche te integreren in de bestaande

<sup>5</sup> Onder meer overgenomen door Benoit e.a., 2019.

maatschappelijke structuur. Daartoe wordt met name het arbeids- en bestuursrecht ingezet. Tevens kunnen initiatieven worden opgezet die de stigmatisering van sekswerkers tegen moeten gaan.

Om landelijk beleid te kunnen classificeren suggereert Östergren het gebruik van zeven criteria, namelijk: beschouwing van commerciële seks (als negatief of meerzijdig sociaal fenomeen), ideologie (bv. religieus, feministisch), de intentie van het beleid, de maatregelen, twee criteria aangaande de impact van het beleid (op de branche en de juridische positie van deelnemers), en de bestuursvorm (tegensprekend, leidinggevend, samenwerkend).

### Keuze en afweging

Voor het vervolg van het onderzoek is het van belang een weloverwogen keuze te maken tussen typologieën van beleid. Wij kiezen voor het hanteren van criminalisering, regulering en decriminalisering als typologie. Daar hebben we de volgende drie redenen voor.

Ten eerste zien we een risico in het hanteren van een typologie die sterk afhangt van het veronderstelde gedachtegoed en de beoogde doelen. Dit impliceert immers dat er bij belanghebbenden overeenstemming is over de vraag welk gedachtegoed er aan het beleid ten grondslag ligt en welke doelen er beoogd worden. In de realiteit is dat echter zelden het geval. Naar onze mening zouden de termen integratief, restrictief en repressief beleid dan ook meer de suggestie kunnen wekken van een normatief oordeel dan de termen decriminalisering, regulering en criminalisering.

Ten tweede zien we dat gemeenteraads- en Kamerleden vaker de termen criminalisering, regulering en decriminalisering hanteren dan repressief, restrictief en integratief beleid. Aangezien ons onderzoek juist bedoeld is om de politieke discussie te voeden, sluiten we aan bij het politieke discours.

Tot slot benadrukken we dat de overeenkomsten tussen beide typologieën groter zijn dan de verschillen en dat om effecten te bepalen het belangrijker is om te kijken naar specifieke beleidsmaatregelen binnen beleidsvarianten dan naar de beleidsvariant als geheel. We verwachten dan ook dat de keuze voor een typologie de uitkomsten van het vervolg van ons onderzoek niet sterk beïnvloedt. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we nader in op de verschillende beleidsvarianten.

## 2.3 Criminalisering

Een mogelijk streven van criminalisering is om de seksbranche zo veel mogelijk in te perken en bij voorkeur uit te bannen (Östergren, 2017a). Wanneer sprake is van totale criminalisering betekent dat dat zowel de sekswerker, de klant en derden die sekswerk faciliteren strafbaar zijn. Dit beleid is terug te vinden in een groot aantal Afrikaanse landen, Aziatische landen en Amerikaanse staten. We kunnen spreken van gedeeltelijke (de)criminalisering wanneer minstens één actor binnen de seksbranche strafbaar is. Sommige Oost- en Zuid-Europese landen hanteren beleid waarbij sekswerkers gecriminaliseerd worden, zoals Armenië, Noord-Cyprus, Oekraïne, Kosovo, Kroatië en Albanië (bv. Radacic, 2018). In België en Denemarken is de koop en verkoop van seks legaal, maar is de facilitering van sekswerk door derden strafbaar.

In recente jaren wint vooral een beleidsvariant die ook wel het ‘Scandinavische model’ of ‘Zweedse model’ wordt genoemd aan populariteit. Het meest kenmerkende aan deze variant is dat de klant en derden maar niet de sekswerker strafbaar worden gesteld, waarbij specifiek wordt ingezet op het terugdringen van de vraag naar commerciële seks (bv. SOU, 2010). Zweden kent dit beleid sinds 1999 na de inwerkingtreding van de *Sex Purchase Act*. Andere landen volgden het voorbeeld: Noorwegen en IJsland in 2009, Noord-Ierland in 2015, Frankrijk in 2016 en Ierland in 2017.<sup>6</sup> Ook Canada hanteert sinds 2014

<sup>6</sup> Denemarken geldt als een uitzondering omdat de overheid daar na aanleiding van onderzoek in 2012 heeft besloten, in tegenstelling tot een aantal andere Scandinavische landen, klanten niet strafbaar te stellen. De aangedragen reden daarvoor was mede omdat de onderzoekscommissie stelde dat er geen aantoonbaar bewijs was dat criminalisering van de klant prostitutie of de uitbuiting van sekswerkers zou verminderen (EUCPN, 2021).

een beleid dat gebaseerd is op dit model (Krüsi e.a., 2014). In de resolutie ‘Seksuele uitbuiting en seks-werk en de gevolgen daarvan voor gendergelijkheid’ uit 2014 van het Europees Parlement wordt dit model aangedragen als voorbeeld voor EU-lidstaten (Di Nicola, 2021). Om de doelstellingen van deze variant toe te lichten maken we gebruik van die resolutie.

### Politieke waarden

Als we kijken naar de politieke waarden die ten grondslag liggen aan de (gedeeltelijke) criminalisering van sekswerk dan komen er hoofdzakelijk twee clusters van politieke waarden naar voren, namelijk ‘traditionele seksuele moraliteit en gezinswaarden’ en ‘gendergelijkheid’. Hieronder gaan we per cluster verder op de politieke waarden in. We benadrukken dat we voor het vaststellen van politieke waarden die ten grondslag liggen aan beleidskeuzes voor een groot deel afhankelijk zijn van de interpretatie van andere onderzoekers en dat overheden niet altijd expliciteren welke politieke waarden een rol hebben gespeeld.

#### *Traditionele seksuele moraliteit en gezinswaarden*

Een van de waarden die aan criminalisering ten grondslag kan liggen, is een relatief traditionele seksuele moraal, waarbij de (ver)koop van seks als abnormaal en immoreel wordt beschouwd (Abel, 2014). Dit is met name het geval wanneer er sprake is van een vorm van criminalisering waarbij ook sekswerkers strafbaar worden gesteld. Volgens met name religieuze en politiek conservatieve ideologieën dient seks uitsluitend plaats te vinden tussen getrouwde stellen en vormt commerciële seks een bedreiging voor het huwelijk, het gezinsleven en de maatschappij (Brents, 2016; Wagenaar, 2020).<sup>7</sup> Deze moraal is, volgens onderzoekers, terug te vinden in uitspraken als ‘sekswerk is geen normaal beroep’ en de stelling dat niemand zijn of haar dochter een leven als sekswerker zou toewensen. De conservatieve seksuele moraal lijkt volgens Van Wesenbeeck (2017) in de laatste jaren aan terrein te winnen, terug te zien in bijvoorbeeld protesten tegen abortus, verzet tegen LHBT+ rechten en een verbod op onderwijs over de fluiditeit van gender. De traditionele seksuele moraal omvat ook het idee van seks als ‘onrein’ en de associatie tussen commerciële seks en de verspreiding van ziektes (Östergren, 2017a; Wagenaar, 2017a).

#### *(Gender)gelijkheid*

Een tweede politieke waarde die vaak ten grondslag ligt aan criminalisering waarbij sekswerkers niet strafbaar zijn, is gendergelijkheid (Östergren, 2018). Zweden was het eerste land dat expliciet verwees naar feministische ideologie<sup>8</sup> om de koop van seks te verbieden (Östergren, 2017a). Wanneer gendergelijkheid wordt aangedragen als reden om sekswerk te verbieden, stoelt dat op het idee dat sekswerk een uiting is van structurele genderongelijkheid (Östergren, 2017a). Voorstanders van dit idee leggen uit dat de machtsverhoudingen in de seksbranche ongelijk zijn: kopers hebben de macht om in ruil voor geld zich het lichaam van een ander toe te eigenen. Omdat klanten veelal mannen en sekswerkers veelal vrouwen zijn, is de scheve machtsverhouding aan gender gerelateerd (bv. Europees Parlement, 2014).<sup>9</sup> Sekswerk wordt per definitie beschouwd als een schending van de menselijke waardigheid en een vorm van uitbuiting en geweld tegen vrouwen (Östergren, 2017a; Weatherburn & Brière, 2017).<sup>10</sup> Dit heeft te maken met de constatering dat “in sekswerk alle intieme handelingen worden teruggebracht tot hun geldelijke waarde en de mens daardoor gereduceerd wordt tot handelsgoed of een gebruiksvoorwerp waarover de klant kan beschikken” (Europees Parlement, 2014). Het idee van sekswerk als uitbuiting en geweld komt tevens voort uit de overtuiging dat *vrijwillig* sekswerk niet bestaat: vrouwen worden per definitie gedwongen tot sekswerk door derden of ervaren dwang omdat ze geen of weinig mogelijkhe-

<sup>7</sup> Deze politieke waarde zal met name van invloed zijn in landen die politiek conservatief zijn en/of een sterkere religieuze inslag hebben. In Europa betreft dat met name Oost-Europa en de Balkan (Vanwesenbeeck, 2017).

<sup>8</sup> Hier moet een onderscheid worden gemaakt in stromingen binnen het feminisme. Het betreft hier ‘radicaal feminisme’ in tegenstelling tot ‘liberaal feminisme’. Vanuit liberaal feminisme wordt over het algemeen juist een decriminaliserend beleid gesteund (Östergren, 2017).

<sup>9</sup> Binnen dit discours is er weinig aandacht voor sekswerkvarianten waarbij de sekswerker geen vrouw is (en/of de klant geen man) (Jahnsen & Skilbrei, 2018).

<sup>10</sup> Hoewel de koop van seks in Zweden wordt beschouwd als uiting van geweld tegen vrouwen, worden sekswerkers niet opgeroepen als slachtoffer maar als getuige in rechtszaken omtrent de koop van seks. In die zin wordt de koop van seks behandeld als een overtreding van de openbare orde in plaats van tegen de sekswerker als individu (Östergren, 2017).

den hebben op andere manieren geld te verdienen (bv. Darley e.a., 2018; Merry & Boussaid, 2019; Rottier, 2018; Skilbrei & Holmström, 2011;). Sekswork is volgens deze redenering dan ook in strijd met mensenrechten (Skilbrei & Holmström, 2011). Sekswerkers worden aangemerkt als een kwetsbare groep en/of als slachtoffers die beschermd moeten worden door de staat (Rottier, 2018).<sup>11</sup>

### Doelen

Uit onderzoeksliteratuur en Europese beleidsdocumentatie komen vijf voorname doelen van criminalisering naar voren.

- **Reduceren of uitbannen van de seksbranche.** Een hoofddoel van (gedeeltelijke) criminalisering is het reduceren of uitbannen van de seksbranche zonder negatieve gevolgen te hebben voor de sekswerker (Östergren, 2017a; Skilbrei & Holmström, 2011; Vanwesenbeeck, 2017).
- **Mensenhandel tegengaan.** Een van de beoogde doelen van (gedeeltelijke) criminalisering van sekswork is het tegengaan van mensenhandel (Europees Parlement, 2014; Östergren, 2017a; Skilbrei & Holmström, 2011; Vanwesenbeeck, 2017). De aanname is dat mensenhandel en uitbuiting bovenmatig vaak voorkomen in de seksbranche en dus kan worden teruggedrongen met het inperken of uitbannen van de branche (Europees Parlement, 2014; SOU, 2010).<sup>12</sup> De link die in landen met (gedeeltelijke) criminalisering wordt gemaakt tussen mensenhandel en sekswork is bijvoorbeeld goed zichtbaar in Noord-Ierland: daar valt wetgeving over sekswork onder de “*Human Trafficking and Exploitation (Criminal Justice and Support for Victims) Act 2015*”.
- **Bescherming van slachtoffers in de seksbranche.** Een doelstelling van (gedeeltelijke) criminalisering die gepaard gaat met de bestrijding van mensenhandel is de bescherming van “geprostitueerde personen en de vrouwen en meisjes die worden verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting” (Europees Parlement, 2014).
- **Bescherming van de openbare orde.** Een andere mogelijke doelstelling van criminalisering is het handhaven van de rechtsorde en de nationale veiligheid (Jahnsen & Skilbrei, 2018). Sekswork wordt verbonden aan bijvoorbeeld georganiseerde misdaad en ongereguleerde migratie. Tevens zou het een negatieve invloed hebben op het veiligheidsgevoel op straat. Het terugdringen van sekswork zou dus bijdragen aan de minimalisering van betrokken schade aan de maatschappij (Rottier, 2018). De verkoop van seks wordt in sommige landen dan ook gezien als een overtreding van de openbare orde (Radacic, 2018).
- **Gendernormen veranderen.** Het Europees Parlement stelt in haar resolutie van 2014 dat “het prostitutieprobleem moet worden aangepakt [...] vanuit het perspectief van gendergelijkheid” (paragraaf X). Skilbrei & Holmström (2011) stellen dat met de criminalisering van klanten en derden in Zweden beoogd wordt om maatschappelijke normen omtrent gender, seksualiteit en sekswork positief te veranderen. Specifiek kenmerkend voor Zweden is dat het met haar beleid een voorbeeld wil zijn voor andere landen, en zich actief inzet de eigen beleidsvariant te promoten (Östergren, 2018).

### Beleidsmaatregelen en acties

De volgende vier (sets van) maatregelen en acties worden ingezet om nader invulling te geven aan de beleidsdoelen.

#### *Strafbaarstelling van sekswerkers*

In landen die een prostitutiebeleid van totale criminalisering handhaven zijn sekswerkers strafbaar. Straffen kunnen variëren van een geldboete tot een gevangenisstraf. In Kroatië kunnen sekswerkers daarnaast ook verplicht worden tot de behandeling van AIDS of seksueel overdraagbare aandoeningen. Sekswerkers hebben dus niet dezelfde (arbeids)rechten (bv vakbonden vormen) en plichten (bv belasting afdragen) als andere beroepsgroepen. De strafbaarstelling kan al dan niet gepaard gaan met de strafbaarstelling van klanten en/of derden. In Zuid-Afrika zijn naast sekswerkers, ook klanten en derden

<sup>11</sup> Discours over ‘bescherming door de staat’ lijkt met name kenmerkend voor Zweden. Dit land wordt beschreven als een ‘homogene verzorgingsstaat’ met een enigszins bevoogdende verhouding tussen staat en burgers (Rottier, 2018; Wijers, 2020). De Nieuw-Zeelandse sekswerkvereniging NSWP beschrijft het Zweedse beleid als neerbuigend, omdat in het maken van beleid sekswerkers niet heeft geconsulteerd (Rottier, 2018)

<sup>12</sup> Östergren (2017) schrijft dat met name voor Noorwegen het tegengaan van mensenhandel een voorname reden was te kiezen voor het Scandinavische model.

strafbaar. In Kroatië zijn sekswerkers strafbaar maar zijn klanten dat slechts in bepaalde gevallen, zoals gedwongen sekswerk of sekswerk van minderjarigen (Radacic, 2018).<sup>13</sup>

#### *Strafbaarstelling van derden/activiteiten omtrent de (ver)koop van seks*

In landen met (gedeeltelijk) criminaliserend beleid is het in de regel verboden als derde partij te verdienen aan de inkomsten van een sekswerker of sekswerk te faciliteren of te promoten (Skilbrei & Holmström, 2011).<sup>14</sup> Derden mogen geen seksbedrijf oprichten, reclame maken of een reclameplatform bieden voor commerciële seks, sekswerkers inhuren of bijvoorbeeld als manager, bewaker of chauffeur voor een sekswerker optreden. Daarnaast mag sekswerk niet worden gefaciliteerd door bijvoorbeeld de verhuur van een woning of hotelkamer (bv. Darley e.a., 2018). Een verhuurder is dus strafbaar wanneer zij (kunnen) weten dat de verhuurde de ruimte gebruikt voor sekswerk en zich niet voldoende inzetten dat te voorkomen (Östergren, 2018). Maatregelen die de facilitering van sekswerk verbieden gelden ook voor (familie en vrienden van) sekswerkers, met als gevolg dat sekswerkers strafbaar kunnen zijn als zij met elkaar samenwerken (Östergren, 2017a).<sup>15</sup>

#### *Strafbaarstelling van klanten*

In de landen die het 'Zweedse model' hebben geïmplementeerd is de verkoop van seks niet strafbaar. Dit houdt in dat het sekswerkers is toegestaan seks aan te bieden en te leven van de inkomsten van commerciële seks (Skilbrei & Holmström, 2011). Het model is met name bekend om de strafbaarstelling van klanten bovenop de strafbaarstelling van faciliterende activiteiten (Jahnsen & Wagenaar 2017). Mogelijke straffen in Zweden en Noorwegen variëren van geldboetes tot een jaar gevangenisstraf wanneer er sprake is van meer "serieuze en beledigende vormen van sekskoop" (Jahnsen & Skilbrei, 2018, p. 189; Östergren, 2018; Weatherburn & Brière, 2017).<sup>16</sup> In Frankrijk krijgen klanten een geldboete opgelegd en de verplichting een training te volgen om volgende misstappen te voorkomen (Darley e.a., 2018). Het beleid in Noorwegen stelt tevens dat het strafbaar is te betalen voor seks buiten de landgrenzen.<sup>17</sup> In Zweden en Noorwegen wordt in de strafbaarheid geen onderscheid gemaakt tussen de intentie en de daadwerkelijke koop van seks (Jahnsen & Skilbrei, 2018; Östergren, 2018).

#### *Beperking sekswerk*

Hoewel beleid in veel landen de verkoop van seks niet strafbaar stelt, worden met regelmaat op nationaal of regionaal niveau maatregelen geïmplementeerd die de verkoop van seks verder beperken. De aandacht ligt hierbij met name op het tegengaan van sekswerk in de (stedelijke) openbare ruimte (Darley e.a., 2018). In Frankrijk kan sinds de inwerkingtreding van de *Internal Security Law* (LSI) in 2003 tippelen en het anderszins werven van klanten bijvoorbeeld bestraft worden met een gevangenisstraf van twee maanden en een geldboete (Darley e.a., 2018). Verder worden in Zweden personen van buiten de Europese Economische Ruimte (ERR) die sekswerker zijn of daarvan verdacht worden niet toegelaten of kunnen zij uitgezet worden (Östergren, 2017a).<sup>18</sup>

#### *Flankerende maatregelen*

Naast beleidsmaatregelen die tot het prostitutiebeleid gerekend kunnen worden, kunnen overheden ook maatregelen treffen die weliswaar de betrokkenen bij de seksbranche niet criminaliseren, maar worden genomen om ongewenste neveneffecten van dat beleid te voorkomen of de werkzaamheid van

<sup>13</sup> Dit zou in de nabije toekomst kunnen veranderen. In 2016 is er al een voorstel ingediend om klanten ook strafbaar te stellen (Radacic, 2018).

<sup>14</sup> De strafbaarstelling van derden is niet uniform in al deze landen. In Noorwegen is het sinds 2000 bijvoorbeeld niet verboden te leven van de inkomst van het sekswerk van iemand anders (Jahnsen & Skilbrei, 2018).

<sup>15</sup> Een sekswerker die een woning deelt met een collega loopt bijvoorbeeld het risico vervolgd te worden voor "procuring" (Darley e.a., 2018).

<sup>16</sup> Klantcriminalisering geldt in Zweden bij sekswerk waarbij sprake is van penetratie en/of aanrakingen van de genitaliën tussen klant en sekswerker.

<sup>17</sup> Jahnsen en Skilbrei (2018) merken hierover op dat de Noorweegse overheid zich bij implementatie van de wet bewust was van de moeilijkheid deze wet te handhaven. De wet heeft dus eerder als doel om houdingen tegenover commerciële seks te veranderen dan dat het leidt tot meer vervolgingen.

<sup>18</sup> Skilbrei en Holmström merken op dat deze maatregelen in strijd lijkt met de kenmerkende focus op de klant. Daarnaast stellen ze dat beide maatregelen hoofdzakelijk invloed hebben op de legitimiteit van niet-Zweedse sekswerkers, omdat zij vaker op straat werken en het risico lopen uitgezet te worden. Hoewel de mogelijkheid tot weigering van buitenlandse sekswerkers bij de grens niet is opgenomen in het beleid van Noorwegen wordt ook daar opgemerkt dat ook daar politiecontroles zich voornamelijk richten op (niet-gedocumenteerde) migrantensekswerkers (Jahnsen & Skilbrei).

prostitutiebeleid te versterken. We spreken bij dergelijke maatregelen van flankerende beleidsmaatregelen. Binnen het kader van criminalisering komen we de volgende (sets van) flankerende beleidsmaatregelen tegen.

#### *Ondersteunende maatregelen*

Beleid waarbij klanten en derden wel, maar sekswerkers niet, strafbaar zijn, omvat ook maatregelen die op verschillende manieren de sekswerker en de klant dienen te ondersteunen (Crowhurst & Skilbrei, 2018). Voor sekswerkers zijn deze ondersteunende maatregelen veelal alleen van toepassing wanneer zij voornemens zijn de seksbranche te verlaten (Östergren, 2017a). Het beleid tracht bijvoorbeeld de uitstroom van sekswerkers te faciliteren door uitstap- en rehabilitatieprogramma's aan te bieden aan sekswerkers (Darley, 2018; Östergren, 2017a; Rottier, 2018). Wanneer niet-Franse sekswerkers in Frankrijk instemmen met dit programma en stoppen met sekswerk krijgen zij een hernieuwbare verblijfsvergunning van een half jaar aangeboden (Darley e.a., 2018). Ook kunnen therapie of alternatieve beroepsopleidingen aan sekswerkers worden aangeboden (Östergren, 2017a). Tevens wordt ingezet op de re-educatie van klanten. Klanten kunnen in Zweden gebruikmaken van cursussen die zich richten op de (seksuele) omgang met vrouwen (Lengkeek, 2020).

#### *Mensenhandelbeleid*

In landen die kiezen voor (gedeeltelijke) criminalisering wordt de aanpak van sekswerk nauw verbonden aan het tegengaan van mensenhandel. In Noorwegen heeft de politie-eenheid die wordt ingezet bij sekswerk bijvoorbeeld een specifiek mandaat op mensenhandel. Als gevolg daarvan ligt de focus op sekswerk van niet-Noorweegse vrouwen (Skilbrei & Holmström, 2011). In Zweden valt de aanpak van sekswerk en mensenhandel samen in bijvoorbeeld het oprichten van een nationale taskforce tegen sekswerk en mensenhandel in 2009 en de benoeming van een ambassadeur tegen mensenhandel in 2016. De taken van de ambassadeur zijn onder meer zowel de internationale aanpak van mensenhandel verbeteren als het Zweedse prostitutiebeleid te promoten (Weatherburn & Brière, 2017).<sup>19</sup> Ook het inzetten op grensbewaking, al dan niet specifiek gericht op migrerende sekswerkers, kan als flankerende maatregel worden gezien (Jahnsen & Wagenaar, 2017).

#### *Informatiecampagnes*

Om de seksbranche terug te dringen wordt onder meer ingezet op informatievoorziening in de vorm van voorlichtingscampagnes (Östergren, 2017a). Campagnes dienen om de bewustwording te vergroten en kunnen gericht zijn op potentiële klanten of op sekswerkers en/of slachtoffers van mensenhandel. Tevens kan voorlichting over gendergelijkheid en sekswerk deel uitmaken van onderwijs voor jongeren (Weatherburn & Brière, 2017).

#### *Belasting*

In veel landen waar sekswerkers niet strafbaar zijn,<sup>20</sup> wordt van sekswerkers verwacht dat zij belasting betalen. Volgens Franse wetgeving is betaling van inkomstenbelasting bijvoorbeeld onafhankelijk van de legitimiteit van het werk dat leidt tot het inkomen (Darley e.a., 2018). Wanneer sekswerkers belasting betalen hebben zij in ieder geval in Zweden en Noorwegen recht op pensioen en sociale voorzieningen zoals kindertoeslag en ziekte-uitkering/ziektegeleiding. Het is niet mogelijk om een sekswerkbedrijf te registreren. In ieder geval in Zweden is het niet mogelijk sekswerk-gerelateerde uitgaven af te trekken van belasting (Östergren 2017a; 2018).

#### *Huurrecht*

In Zweden hebben verhuurders en woningbouwcoöperaties het recht op basis van sekswerk van de huurder het huurcontract nietig te verklaren (Östergren, 2017a; 2018). Ook in Noorwegen mag de verhuurder een huurder uitzetten wanneer de huurder de woning gebruikt voor sekswerk. Tevens zijn restaurants en hotels gerechtigd bezoekers te weigeren wanneer zij hen verdenken van sekswerk (Jahnsen & Skilbrei, 2018). Onder de naam 'Operation Houseless' vormen deze maatregelen deel van een specifieke strategie in Noorwegen. Het doel is om in samenwerking met lokale bewoners en bedrijven minder

<sup>19</sup> Naast het tegengaan van mensenhandel beschrijft Vanwesenbeeck (2017) de suggestie dat criminalisering van sekswerk tevens voortkomt uit de wens een strenger migratiebeleid te handhaven.

<sup>20</sup> In ieder geval Zweden, Noorwegen en Frankrijk.

plekken beschikbaar te maken voor het begaan van delicten, waaronder sekswerk (Jahnsen & Skilbrei, 2018).

#### *Harm prevention measures*

Kenmerkend aan criminaliserend beleid kan ook de afwezigheid van ‘harm prevention measures’ zijn, zoals het verschaffen van condoms of veiligheidspakketten. Zulke maatregelen zijn immers in strijd met de boodschap die het beleid moet uitdragen (Östergren, 2017a). Dit is echter niet in alle landen met gedeeltelijk criminaliserend beleid het geval. Östergren (2018) noemt dat een tweetal wetten in Zweden, namelijk de *Social Services Act* en de *Communicable Diseases Act* bijvoorbeeld de bevoorrading van condoms toestaan met als doel ‘schade’ te voorkomen.

#### **Mechanismen**

Hieronder brengen we de veronderstelde mechanismen tussen de beoogde doelen en de beleidsmaatregelen en acties in kaart. We maken hierbij de opmerking dat overheden de veronderstelde relatie tussen doelen en maatregelen lang niet altijd expliciteren en dat we dus grotendeels afhankelijk zijn van interpretaties van andere onderzoekers.

#### *Terugdringen van sekswerk en mensenhandel*

De aanname achter volledige of gedeeltelijke criminalisering is dat de vraag naar commerciële seks minder wordt (SOU, 2010). Klanten zouden bijvoorbeeld angstiger en terughoudender zijn in de koop van seks wanneer zij weten dat dit strafrechtelijke gevolgen voor hen kan hebben. Daarnaast zou de criminalisering van klanten justitiële autoriteiten/de politie extra handvatten geven bij het uitvoeren van strafonderzoeken en de vervolging van verdachten (Weatherburn & Brière, 2017). Dit zou niet alleen ten gevolge hebben dat de seksbranche aanzienlijk in omvang krimpt, maar ook dat er minder gelegenheid is voor seksuele uitbuiting binnen die branche.

In Frankrijk is tippelen of het anderszins werven van klanten verboden. Een officieel doel hiervan is de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Met de arrestatie van sekswerkers die seks aanbieden op straat zouden sekswerkers in de gelegenheid worden gesteld om hun exploitanten of mensenhandelaars aan te geven bij de politie. Ongedocumenteerde migranten kunnen in ruil daarvoor een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen (Darley e.a., 2018).

#### *(Gender)gelijkheid bevorderen*

Sekswerk wordt niet alleen gezien als schadelijk voor sekswerkers vanwege bijvoorbeeld een verhoogd risico op seksueel overdraagbare aandoeningen en slachtoffer te worden van verschillende geweldsplegingen, maar ook voor vrouwen in het algemeen. De resolutie van het Europees Parlement verwijst bijvoorbeeld naar onderzoek waarin wordt aangegeven dat afnemers van betaalde seks een minderwaardig beeld van vrouwen hebben en eerder geneigd zijn geweld tegenover vrouwen te gebruiken. Door sekswerk, of de koop van seks, te verbieden moet de boodschap uitgedragen worden dat vrouwen en meisjes niet te koop zijn of dienen om de seksuele behoeften van mannen te bevredigen (Europees Parlement, 2014). Daarnaast wordt door sekswerkers zelf niet strafbaar te stellen de boodschap uitgedragen dat het de klant is die zich schuldig maakt aan immoreel gedrag terwijl de sekswerker onschuldig is (Rottier, 2018). De werking van criminalisering met het doel om (gender)gelijkheid te bevorderen hangt dus vooral af van de symbolische uitstraling van de wet en de gevolgen hiervan op het gedrag van mannen.

Tot slot zouden (preventieve) voorlichtingscampagnes en re-educatie en/of rehabilitatieprogramma’s moeten leiden tot bewustwording van de schadelijkheid van sekswerk. Gezamenlijk zouden deze maatregelen bijdragen aan een mentaliteitsverandering en de bevordering van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.



## 2.4 Regulering

Regulering kan in veel opzichten als een tussencategorie worden beschouwd. Enerzijds deelt beleid dat binnen deze categorie valt volgens Östergren (2017a) veelal dezelfde ideologie als criminaliserend beleid, namelijk dat sekswerk een negatief sociaal fenomeen is. Anderzijds merkt Rottier (2018, p. 52) op dat regulering en decriminalisering van oorsprong veel dezelfde doelen beogen: de verbetering van mensenrechten, de bevordering van de gezondheid en veiligheid van sekswerkers en in zekere mate de de-stigmatisering van de seksbranche door de ‘agency’ van sekswerkers te erkennen. Een verklaring voor deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid hebben wij tot dusver niet in de literatuur kunnen vinden. Mogelijk heeft de verklaring te maken met de gedachte dat het niet mogelijk is de seksbranche uit te bannen en een pragmatische aanpak bestaat uit het beperken van schade binnen de branche. Kenmerkend aan regulerend beleid is, zoals de naam aangeeft, een grote hoeveelheid regels die vormgeeft hoe de branche opereert (Östergren, 2017a; Rottier, 2018). Daarnaast kunnen motieven voor regulering veranderen, en krijgt in de laatste jaren bijvoorbeeld de strijd tegen mensenhandel een prominenter plek in regulerend beleid (Crowhurst & Skilbrei, 2018).

Landen die voor regulering kiezen zijn onder andere Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland. Sekswerk is in deze landen legaal. Sinds 2002 in Duitsland en 2012 in Oostenrijk werd met de afschaffing van het juridische principe ‘*Sittenwidrigkeit*’ sekswerk niet langer gezien als in ‘strijd met de goede zeden’. De mate waarin sekswerk gelijkgesteld wordt aan werk binnen andere branches is echter beperkt. In ieder geval in Zwitserland en een aantal zuidelijke Duitse deelstaten wordt sekswerk volgens de wet niet als beroep beschouwd, waardoor sekswerkers zich bijvoorbeeld niet kunnen aansluiten bij een vakbond (Chimienti & Bugnon, 2018; Hunecke, 2018).

Landen die voor regulering kiezen, kunnen alsnog sterk uiteenlopende doelen en maatregelen formuleren. Zowel binnen landen als tussen landen met een regulerend beleid kunnen verschillen groot zijn. Vergeleken met de *Prostitution Act (Prostitutiongesetz; ProstG)* van 2002, werden met de implementatie van de *Prostitutes Protection Act (Prostituierenschutzgesetz; ProstSchG)* in 2017 in Duitsland bijvoorbeeld (veel) meer regulerende maatregelen geïntroduceerd. Daarnaast zijn Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland federale staten. Dat betekent dat binnen de nationale wetgeving de regulering van sekswerk per district, provincie, kanton of gemeente kan verschillen (Amesberger e.a., 2018; Chimienti & Bugnon, 2018; Hunecke, 2018). Dit leidt tot grote variatie binnen de landen. In het zuiden van Duitsland en westen van Oostenrijk, bijvoorbeeld, is het regionale prostitutiebeleid over het algemeen strenger en conservatiever (Amesberger e.a., 2018; Hunecke, 2018). In de westelijke provincie Vorarlberg in Oostenrijk wordt nog aan sekswerk gerefereerd als ‘onzedelijke handelingen’ (Amesberger e.a., 2018).

### Politieke waarden

Regulering wordt door onderzoekers ook wel een pragmatische beleidsvariant genoemd (Rottier, 2018; Amesberger e.a., 2018; Chimienti & Bugnon, 2018). Deze variant wordt dan ook gekenmerkt door een ogenschijnlijke beperkte mate van ideologische drijfveren of juist een compromis tussen een negatieve en faciliterende grondhouding tegenover sekswerk. De overtuiging is dat ongeacht de wenselijkheid ervan, de seksbranche voortdurend blijft bestaan. ‘Pragmatische’ beleidsmakers erkennen de negatieve effecten van afschaffing van de seksbranche en de moeilijkheid de criminalisering van betrokkenen bij de seksbranche te handhaven. Daarom dienen regels toegepast te worden die de branche zo goed mogelijk in juiste banen leiden en schade beperken (Amesberger e.a., 2018).

### Doelen

Uit een analyse van de doelen van regulering komen op hoofdlijnen twee doelen naar voren.

#### *Bescherming van sekswerkers*

Een doel van regulering is de waarborging van de mensenrechten, gezondheid en veiligheid van sekswerkers (Rottier, 2018). In een samenvatting van de Duitse *Prostitute Protection Act* van het *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (2019) staat bijvoorbeeld dat het doel van de nieuwe regels is sekswerkers te informeren over hun rechten en plichten, ze aan te moedigen gebruik te maken van hun rechten en hulp te zoeken wanneer nodig.

### *Bescherming van de maatschappij/openbare orde en de volksgezondheid*

Een andere doelstelling van regulering kan zijn om de mogelijke ‘schade’ van de seksbranche aan de samenleving te beperken (Rottier, 2018). Een van de doelstellingen van de ProstG in Duitsland was bijvoorbeeld om criminele activiteiten gerelateerd aan sekswerk te beperken en te voorkomen (Hunecke, 2018). Daarnaast kan de bescherming van de maatschappij betrekking hebben op de bescherming van de volksgezondheid door het aanpakken van hiv en aids en andere seksueel overdraagbare aandoeningen (Amesberger e.a., 2018; Rottier, 2018).

### **Beleidsmaatregelen en acties**

In deze paragraaf gaan we in op de acht (clusters van) beleidsmaatregelen en acties in landen die kiezen voor regulering.

#### *Versterken van de rechtspositie van sekswerkers*

In landen waar sprake is van regulering is sekswerk legaal. Voorwaarden zijn in ieder geval dat de sekswerker minstens 18 jaar oud is en niet wordt gedwongen tot sekswerk. In Duitsland kunnen sekswerkers werken als zelfstandige of een arbeidscontract aangaan met een werkgever.<sup>21</sup> Ook in Zwitserland mogen sekswerkers alleen als zelfstandige werken omdat de wet sekswerk uitsluit als een vorm van werk en arbeidscontracten binnen sekswerk aangemerkt worden als ‘in strijd met de moraal’ (*contraire aux mœurs*). Bovendien beperkt de Zwitserse wet de macht die exploitanten over sekswerkers hebben; een werkgever die eisen stelt over de werkplek en werktijden van sekswerkers zou daarmee in strijd zijn (Chimienti & Bugnon, 2018).

Sekswerkers die in dienst zijn bij een werkgever hebben in Duitsland dezelfde rechten en plichten als werknemers in andere sectoren, bijvoorbeeld met betrekking tot belasting, zorgverzekering, vakantiedagen, ziekte- en zwangerschapsverlof en pensioen. Als zelfstandigen dienen sekswerkers zelf een verzekering af te sluiten en (afhankelijk van hun inkomen) belasting af te dragen (Amesberger e.a., 2018; Chimienti & Bugnon, 2018; Hunecke, 2018). In Duitsland hebben sekswerkers het recht om klanten en bepaalde seksuele handelingen te weigeren. Exploitanten mogen de werklocatie en het werkrooster bepalen maar kunnen sekswerkers niet contractueel verplichten tot het verlenen van specifieke seksuele diensten (Hunecke, 2018). Sekswerkers stemmen zelf hun prijzen af met de klant (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2019).<sup>22</sup> Sekswerkers hebben (in Duitsland en Oostenrijk) het recht te eisen dat de klant betaalt voor de geleverde diensten en kunnen bij weigering de klant aanklagen (Amesberger e.a., 2018; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2019).

#### *Registratie van en vergunningsplicht voor sekswerkers.*

In Duitsland, Oostenrijk en een aantal Zwitserse kantons moeten sekswerkers zich registreren bij bijvoorbeeld de gemeente of de politie. Sinds de ProstSchG van 2017 hebben sekswerkers in Duitsland een vergunning nodig om te mogen werken. Voordat zij kunnen beginnen met sekswerk is het verplicht om zich in te schrijven bij een adviescentrum (*Beratungsstelle*), waar sekswerkers informatie en hulp kunnen ontvangen. Tijdens een informatief gesprek worden zij geïnformeerd over hun rechten en plichten volgens de prostitutiewetgeving in Duitsland en over de beschikbare informatie- en adviesdiensten voor sekswerkers. Vervolgens krijgen zij verplicht een vertrouwelijk gezondheidsconsult. Tijdens dit consult ontvangen sekswerkers advies over bescherming tegen ziektes, over zwangerschap en voorbehoedsmiddelen en over het risico van alcohol en drugsgebruik. Daarnaast biedt het sekswerkers de mogelijkheid hulp te vragen over andere onderwerpen. Sekswerkers komen niet in aanmerking voor een vergunning wanneer zij: jonger zijn dan 18, jonger zijn dan 21 en als sekswerker werken dóór anderen, gedwongen worden tot sekswerk, of zwanger zijn en binnen zes weken verwachten te bevallen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2019). Wanneer sekswerkers een vergunningscertificaat ontvangen is deze twee jaar geldig indien de sekswerker ouder is dan 21 jaar en één jaar geldig indien de sekswerker jonger is dan 21 jaar. Om in aanmerking te komen voor verlenging van de vergunning moe-

<sup>21</sup> Hunecke (2018) zegt dat hier in de praktijk regelmatig geen gebruik van wordt gemaakt. Exploitanten zijn terughoudend omdat er financiële gevolgen aan vastzitten (bv. bijdrage sociale verzekering) en sekswerkers vaak maar korte tijd bij het bedrijf blijven. Redenen voor sekswerkers om geen contract aan te gaan zijn het willen behouden van hun autonomie en anonimiteit.

<sup>22</sup> In Oostenrijk wordt daarentegen gewerkt met vaste prijzen om oneerlijke concurrentie te voorkomen (Amesberger e.a., 2018).

ten sekswerkers kunnen aantonen dat er jaarlijks of halfjaarlijks (voor sekswerkers onder 21) een gezondheidsconsult heeft plaatsgevonden (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2019). Sekswerkers moeten tijdens hun werk het certificaat bij zich hebben om indien nodig te kunnen tonen aan exploitanten of tijdens inspectie. Naast het officiële certificaat is het mogelijk een 'alias' certificaat te ontvangen wanneer sekswerkers niet onder hun eigen naam bekend willen staan.

#### *Andere plichten sekswerkers.*

In Oostenrijk zijn sekswerkers verplicht eens in de zes weken een periodieke gezondheidscheck te ondergaan en eens in de drie maanden een aidstest te doen.

#### *Vergunningsplicht seksbedrijven*

In landen waar sprake is van regulering moeten seksbedrijven in de regel een vergunning hebben. In Duitsland werden derden in 2002 gedecriminaliseerd en moeten sinds 2017 alle seksbedrijven met twee of meer werknemers een vergunning hebben. Deze maatregel is ook van toepassing wanneer twee sekswerkers een woning delen. Voor het verkrijgen van een vergunning moet de aanvrager voldoen aan bepaalde voorwaarden (bv. Oostenrijk: Amesberger e.a., 2018; Duitsland: Hunecke, 2018):

- Voorwaarden met betrekking tot de aanvrager zelf (bijvoorbeeld een verklaring van goed gedrag kunnen voorleggen).
- Operationele voorwaarden (bijvoorbeeld het hebben van een bedrijfsplan).
- Facilitaire voorwaarden (bijvoorbeeld adequate sanitaire voorzieningen).

In ieder geval in Duitsland hebben sekswerkers het recht het bedrijfsplan in te zien om na te gaan dat er aan de juridische eisen is voldaan. Wanneer er sprake lijkt te zijn van uitbuiting zal een vergunning niet worden afgegeven of kan die ingetrokken worden (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2019).

#### *Andere plichten exploitanten*

Exploitanten moeten in ieder geval in Duitsland de gezondheid en veiligheid van sekswerkers, klanten en anderen binnen het bedrijf garanderen. Zowel in Duitsland als in Oostenrijk moeten zij daarnaast verzekeren dat enkel sekswerkers met een vergunning binnen het bedrijf werken. In Duitsland moeten exploitanten verder sekswerkers de mogelijkheid bieden (ook tijdens werktijden) gebruik te maken van adviesdiensten (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2019).

#### *Restricties type en locatie sekswerk*

Lokale overheden hanteren regelmatig een restrictiever prostitutiebeleid dan door de nationale wetgeving is opgelegd (Wagenaar, 2018). Dit uit zich met name in de beperking en specificering van legale vormen van sekswerk en waar en wanneer sekswerk is toegestaan (bv. Hunecke, 2018). In Oostenrijk verbieden alle provincies commerciële seks vanuit de woning van de sekswerker en verbieden de meeste provincies straatsekswerk (Amesberger e.a., 2018). In sommige Zwitserse kantons is het werven van klanten verboden en behalve op enkele aangewezen locaties in steden is straatsekswerk verboden (Chimienti & Bugnon, 2018). In Duitsland blijft de (lokale) overheid het recht behouden om sekswerk te verbieden om 'de jeugd en de goede zeden' te beschermen (Hunecke, 2018).

#### *Verplicht condoomgebruik*

In Duitsland is met de ProstSchG van 2017 het gebruik van condooms verplicht. Adverteren voor commerciële seks zonder condoom is verboden en sekswerkers hebben het recht seks zonder condoom te weigeren. Klanten zijn strafbaar en kunnen beboet worden wanneer zij zich niet aan deze maatregel houden (Hunecke, 2018).

#### *Flankerende maatregelen*

Evenals voor criminalisering geldt ook voor landen die kiezen voor regulering dat zij flankerende maatregelen inzetten. In het kader van regulering kwamen we de volgende flankerende maatregelen tegen.

### *Advies en begeleiding aan sekswerkers*

In Duitsland worden de adviescentra voor sekswerkers vaak gesteund door financiering van de regionale overheid. Binnen deze centra hebben sekswerkers de mogelijkheid gratis advies in te winnen over bijvoorbeeld gezondheidszorg, juridische kwesties en financiële problemen. Zij ontvangen hier ook ondersteuning wanneer ze slachtoffer zijn geworden van geweld (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2019). In Zwitserland wordt in het merendeel van de kantons soortgelijke dienstverlening aangeboden door gespecialiseerde organisaties, gezondheidsorganisaties die zich richten op het voorkomen van aids, en de politie.

### *Maatregelen gericht op sekswerkers met een migratieachtergrond.*

Niet-EU en niet-EER-burgers moeten een specifiek werkvisum hebben om als sekswerker te werken (Amesberger e.a., 2018; Chimienti & Bugnon, 2018; Hunecke, 2018). In Zwitserland is het niet mogelijk voor sekswerkers afkomstig uit 'third countries' om een permanente verblijfsvergunning te krijgen (Chimienti and Bugnon, 2018). Sinds 2012 is het volgens Oostenrijkse wetgeving niet meer toegestaan voor 'third country nationals' met een visum van een ander EU-land in Oostenrijk te werken als sekswerker.

### *Verruimen van handhavingsmogelijkheden voor overheden.*

Met de ProstSchG van 2017 heeft de politie in Duitsland meer toegangsrechten tot een plek van sekswerk, ook wanneer dit het huis van de sekswerker zelf betreft (Hunecke, 2018).

### **Mechanismen**

Op basis van eerder onderzoek is het mogelijk om een mechanisme tussen het doel om sekswerkers te beschermen en de bijhorende maatregelen te beschrijven.

Zoals bij criminalisering en decriminalisering is een van de doelen van regulering de bescherming van sekswerkers, hoewel daar telkens een andere invulling aan gegeven wordt. Een kenmerkende aanname van regulering is dat sekswerkers kwetsbaar zijn voor bijvoorbeeld uitbuiting en ziekte wanneer zij geen legale status hebben. Door sekswerkers rechten te geven en hen bovendien te informeren over hun rechten kan een overheid proberen de maatschappelijke en juridische positie van sekswerkers te versterken (bv. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2019). Door sekswerk te legaliseren en daarnaast advies en begeleiding aan te bieden aan sekswerkers is de aanname dat het risico op geweld en uitbuiting vermindert. Dit zou tevens het vertrouwen in politie en andere autoriteiten verhogen en de drempel verlagen om aangifte te doen van uitbuiting, geweld en andere misstanden (Chimienti and Bugnon, 2018).

## **2.5 Decriminalisering**

Bij beleid waarbij de seksbranche is gedecriminaliseerd, worden sekswerkers en werknemers binnen andere sectoren op (vrijwel) gelijke wijze behandeld. Dit betekent dat er geen of weinig speciale wetten voor de seksbranche gelden en dat sekswerk zo veel mogelijk wordt gereguleerd door bestaande arbeidswetgeving. Decriminalisering komt wereldwijd enkel in Nieuw-Zeeland en in twee deelstaten van Australië (New South Wales en de Northern Territory) voor.

In Nieuw Zeeland trad de *Prostitution Reform Act* (PRA) in 2003 in werking, waarin sekswerk gelijk gesteld werd aan werk binnen de dienstverlening. Voor die tijd was sekswerk zelf niet strafbaar, maar alle activiteiten daaromheen wel (Abel, 2014).<sup>23</sup> In de staat New South Wales is sekswerk al sinds langere tijd gedecriminaliseerd: straatsekswerk sinds 1979 en sekswerkbedrijven sinds 1995 (Abel e.a., 2010). In de Northern Territory is sekswerk sinds eind 2019 gedecriminaliseerd.<sup>24</sup> Begin april 2021 werd bekend dat ook België voornemens is in de toekomst een soortgelijk beleid te hanteren. Op dit moment heeft de ministerraad het wetsvoorstel van de minister van Justitie om sekswerk uit de strafwet te halen in eerste lezing goedgekeurd (Vandecandelaere, 2021). Zoals in veel Europese landen ook het geval is, is het in Nieuw-Zeeland ook mogelijk dat lokale overheden extra maatregelen treffen om sekswerk te reguleren.

<sup>23</sup> Te denken valt dan aan tippelen, een bordeel hebben en het faciliteren van prostitutie (Abel, 2014).

<sup>24</sup> Roberts & Breen, 2019 (<https://www.abc.net.au/news/2019-11-26/northern-territory-sex-industry-bill-passed/11739820>)

## Politieke waarden

### Autonomie

Een belangrijke waarde die aan de keuze om sekswerk te decriminaliseren ten grondslag ligt is autonomie of zelfbeschikking (Östergren, 2017; Rottier, 2018). Hieruit spreekt een overtuiging dat volwassenen vrij moeten zijn het beroep van hun keuze uit te oefenen (Lensvelt-Mulders e.a., 2016). Een vereiste voor deze overtuiging is dat sekswerk als *een beroep* wordt gezien. Sekswerkers worden hier dus niet per definitie gezien als slachtoffers van dwang door derden of van dwangmatige omstandigheden. Ze worden beschouwd als mensen die hun eigen keuzes (kunnen) maken. Het vooropstellen van autonomie en de mogelijkheid tot zelfbeschikking past bij een liberale en een liberaal-feministische visie, waarin individuele vrijheid (van vrouwen) als hoogste goed wordt gezien (Rottier, 2018). Interventie van de staat dient daarbij beperkt te blijven. Het is echter niet zo dat binnen deze beleidsvariant ontkend wordt dat er binnen de seksbranche tevens sprake is van onvrijwilligheid en/of uitbuiting (Lensvelt-Mulders e.a., 2016). De seksbranche wordt beschouwd als een branche zoals vele anderen waarin de mogelijkheid tot uitbuiting bestaat. De overtuiging dat sekswerkers vrij moeten zijn in hun keuze dit beroep uit te oefenen betekent noodzakelijkerwijs dat zij de mogelijkheid moeten hebben te stoppen wanneer zij dat willen (Östergren, 2017a).

### Gelijkheid

Een tweede waarde die aan de keuze om sekswerk te decriminaliseren ten grondslag ligt is gelijkheid, als onderdeel van een mensenrechtenideologie (Östergren, 2017a). Deze ideologie verwoordt het respect voor rechten die gelden voor alle mensen, ongeacht bijvoorbeeld sekse of sociale positie, zoals het recht op eigendom, veiligheid, gezondheid en toegang tot het recht (Östergren, 2017a). Morele waarden die hieraan gerelateerd zijn en door Rottier (2018) in zijn proefschrift genoemd worden, zijn (sociale) rechtvaardigheid en inclusie. Nieuw Zeeland wordt over het algemeen beschouwd als een land waar respect voor (culturele) diversiteit hoog in het vaandel staat. Zodoende ligt er in het land een sterke focus op bijvoorbeeld gendergelijkheid en anti-discriminatie (Rottier, 2018).

Naast autonomie en gelijkheid is er een politieke waarde die niet zozeer betrekking heeft op het prostitutiebeleid zelf, maar vooral een drijfveer is geweest voor de ontwikkeling van dat beleid, namelijk beleidsparticipatie. Uniek aan Nieuw-Zeeland is de mate waarin de belangenvereniging voor sekswerkers is betrokken bij het maken en uitvoeren van prostitutiebeleid. Wagenaar (2017) beschrijft deze vorm van beleidsontwikkeling als 'samenwerkend beleid'.<sup>25</sup> De PRA is in samenwerking met de nationale sekswerkersorganisatie *New Zealand Prostitutes Collective* (NZPC) ontwikkeld. Ook nu blijft het NZPC een belangrijke rol spelen in beleid: zij informeren bijvoorbeeld andere stakeholders en kiezen een aantal vertegenwoordigers om zitting te nemen in de *Prostitution Law Review Committee*. Deze commissie dient onder meer om te onderzoeken hoeveel mensen in de seksbranche in Nieuw-Zeeland werken, de impact van de PRA te meten en te bepalen of nadere aanpassingen aan de PRA wenselijk zijn (Rottier, 2018).

### Doelen

In de PRA staat een drietal doelstellingen beschreven (PRA, 2018):

- De mensenrechten van sekswerkers waarborgen en hen beschermen tegen uitbuiting.
- Het welzijn en de beroepsgezondheid en -veiligheid van sekswerkers te bevorderen.
- Het beleid dient bevorderd te zijn voor de volksgezondheid.

De doelstellingen hierboven passen ook binnen het overkoepelende doel om schade ('*harm*') in de seksbranche zo veel mogelijk te reduceren, zonder de branche te willen inperken (Rottier, 2018). In Nieuw-Zeeland wordt erkend dat de gezondheid en het welzijn van sekswerkers beïnvloed worden door hun maatschappelijke positie en rechten. Dit heeft volksgezondheidsprofessionals er toe aangezet decriminalisering als schadebeperkende strategie te opperen (Abel, 2014). Hoewel dit niet expliciet is vastgelegd in de doelstellingen van de PRA<sup>26</sup> kan ook gesteld worden dat decriminalisering als doel heeft om het stigma op sekswerk te verminderen (Vanwesenbeeck, 2017).

<sup>25</sup> In het Engels 'collaborative governance' (Wagenaar, 2017).

<sup>26</sup> In de PRA staat zelfs letterlijk dat het doel is om prostitutie te decriminaliseren zonder prostitutie moreel goed te keuren (PRA, 2018, Part 1.3).

## Beleidsmaatregelen en acties

### *Sekswerk wordt geregeld in (generiek) arbeids-, fiscaal, en bestuursrecht*

De intreding van de PRA in 2003 maakte commerciële seks tussen volwassenen vanaf 18 jaar en activiteiten daaromtrent niet langer strafbaar in Nieuw-Zeeland. In plaats daarvan is de regulering van sekswerk veelal overgeheveld van het strafrecht naar bestaande wetgeving binnen het arbeidsrecht, fiscaalrecht en bestuursrecht (Östergren, 2017a). Dit betekent bijvoorbeeld dat exploitanten van seksbedrijven gebonden zijn aan dezelfde eisen omtrent hygiëne en veiligheid als andere dienstverleningsbedrijven.<sup>27</sup> Verder wordt logischerwijs verwacht van sekswerkers dat zij belasting betalen.<sup>28</sup>

### *Sekswerk kan voor een deel vergunningsvrij worden uitgeoefend*

In Nieuw Zeeland mogen zelfstandige sekswerkers of kleinschalige bordelen<sup>29</sup> zonder vergunning werken. Voor zelfstandige sekswerkers geldt dat zij vanuit huis mogen werken als er niet meer dan vier sekswerkers in een woning verblijven. Sekswerkers hoeven zich niet te registreren en hebben geen specifieke certificaten nodig om hun beroep te mogen uitoefenen (Rottier, 2018). Wanneer er sprake is van een groter commercieel bedrijf met een exploitant is wel een vergunning nodig (Rottier, 2018). Aan het verkrijgen van een vergunning zijn weinig voorwaarden verbonden; diskwalificatie heeft hoofdzakelijk betrekking op het plegen of beramen van een aantal strafbare feiten, waaronder bijvoorbeeld zedendelicten, geweldsdelicten, deelname aan een criminele groep, illegaal wapenbezit en drugsdelicten (PRA, 2018).

### *Tegengaan van uitbuiting*

De PRA verbiedt het om anderen aan te zetten tot het (blijven) leveren van commerciële seksdiensten door middel van dreiging, misbruik van machtspositie of andere vormen van dwang. Bovendien mogen sekswerkers, ongeacht contractuele afspraken, op elk moment afzien van bepaalde diensten. Dat betekent dat het tekenen van een contract niet gelijkstaat aan instemming met afzonderlijke seksuele handelingen (*consent*) volgens het strafrecht. Dit biedt sekswerkers meer middelen om een klant (succesvol) te vervolgen wegens grensoverschrijdend seksueel gedrag. Wel kan het weigeren van seksuele diensten na het overeenkomen van de voorwaarden tussen klant en sekswerker gelden als contractbreuk en leiden tot een mogelijke verplichting om schade te vergoeden.

### *Direct recht op sociale zekerheidsvoorzieningen*

Wanneer een sekswerker volledig afziet van het werk als sekswerker mag dit geen gevolgen hebben voor zijn of haar recht op sociale voorzieningen. Sekswerkers die besluiten te stoppen met hun werk hebben dus direct recht op een uitkering. Dit verschilt met andere beroepsgroepen, waarbij werklozen regelmatig twee maanden wachten op de eerste betaling (Rottier, 2018).

### *Waarborgen van gezondheid en veiligheid*

Naast gebruik te maken van bestaande relevante wetgeving voor de dienstverlening vinden we in Nieuw-Zeeland specifieke toevoegingen, met name ter waarborging van de gezondheid en veiligheid van sekswerkers. Exploitanten van seksbedrijven, sekswerkers en klanten dienen veilige sekspraktijken na te leven. Zo is het gebruik van condooms tijdens penetratie verplicht en moeten alle partijen zich inzetten om (het overdragen van) seksueel overdraagbare aandoeningen zoveel mogelijk te voorkomen (PRA, 2018). Tevens dienen seksbedrijven op heldere wijze informatie te verstrekken over veilige sekspraktijken en soa's. Deze maatregelen vallen onder wat Rottier (2018) '*harm reducing strategies*'<sup>30</sup> noemt. Bij overtreding kunnen sekswerkers en klanten beboet worden tot 2000 dollar, en exploitanten tot 10.000 dollar.

<sup>27</sup> Werknemers binnen de seksbranche in Nieuw-Zeeland kunnen bijvoorbeeld rechten ontlenen aan de *Health and Safety at Work Act 2015*, de *Social Security Act 2018*, en de *Injury Prevention, Rehabilitation, and Compensation Act 2001* (PRA, 2018).

<sup>28</sup> Hierbij wordt opgemerkt dat het lastig te controleren is of zelfstandige sekswerkers hun volledige inkomen hebben doorgegeven en (dus) of zij voldoende belasting betalen (Rottier, 2018, p. 189)

<sup>29</sup> SOOB: Small Own Operated Brothel (Rottier, 2018).

<sup>30</sup> Andere voorbeelden die Rottier noemt zijn de bevoorrading van condooms en 'rape alarms'.

### Flankerende maatregelen

De flankerende maatregelen in het kader van decriminalisering in Nieuw-Zeeland zijn vooral bedoeld om het risico op mensenhandel te verkleinen en lokale autoriteiten de mogelijkheid te geven om de openbare orde en leefomgeving te beschermen. Het gaat hierbij om twee specifieke flankerende maatregelen.

#### *Verplichten van verblijfsvergunning*

Enkel Nieuw-Zeelandse of Australische burgers of permanent ingezetenen mogen in Nieuw-Zeeland legaal werken als sekswerker. Migranten zonder verblijfsvergunning mogen niet in de seksbranche werken. Deze maatregel is ontstaan vanuit een zorg dat Nieuw-Zeeland met haar beleid anders geconfronteerd zou worden met een grote toestroom van migrantensekswerkers.<sup>31</sup>

#### *Beperkingen voor de zichtbaarheid en vestigingsmogelijkheden van seksbedrijven*

Naast de specifieke maatregelen ten behoeve van de gezondheid en veiligheid van sekswerkers zijn bepaalde maatregelen te identificeren die te maken hebben met het beperken van de zichtbaarheid van sekswerk. Reclame voor commerciële seks is niet toegestaan. Daarnaast mogen lokale autoriteiten besluiten statuten in te voeren die bewegwijzering voor commerciële seks verbieden of beperken wanneer zij denken dat de zichtbaarheid hiervan voor overlast zorgt of niet passend is in de buurt. Verder kunnen zij verbieden een bordeel te openen in de buurt van een kerk of school of het straatsekswerk te beperken tot bepaalde zones. Sommige statuten kunnen eventueel aangevochten worden in de rechtszaal wanneer zij in strijd lijken met de landelijke wetgeving (Rottier, 2018).

### Mechanismen

Evenals voor criminalisering en regulering geldt dat vooralsnog enkel interpretaties van andere onderzoekers leiden tot enig zicht op de veronderstelde beleidsmechanismen.

#### *Versterken van de rechtspositie van sekswerkers*

Door sekswerk te decriminaliseren hebben sekswerkers dezelfde rechten als andere beroepsgroepen en kunnen zij zonder angst leven voor strafrechtelijke vervolging of negatieve bemoeienis van de politie. Dit maakt dat justitiële autoriteiten een andere rol kunnen spelen in het leven van sekswerkers. De verwachting is dat sekswerkers meer vertrouwen zullen stellen in de politie en het rechtssysteem, en sneller geneigd zijn melding te maken van misstanden tijdens hun werk of aangifte te doen van onjuiste behandeling.<sup>32</sup> Een mogelijk gevolg daarvan is dat sekswerkers beter beschermd worden door de wet en veiliger werken (Rottier, 2018). De rechtspositie van sekswerkers naar aanleiding van decriminalisering zou tevens leiden tot *empowerment* van sekswerkers in hun interacties met klanten en exploitanten (Abel & Fitzgerald, 2010). Wanneer sekswerkers toegang hebben tot het recht en genieten van goede arbeidsomstandigheden vergroot dit tot slot de mogelijkheid het beroep vrijwillig te uitoefenen (Abel & Fitzgerald, 2010).

#### *Betrekken van sekswerkers*

Niet alleen in de totstandkoming van de PRA maar ook sindsdien in de uitvoering en evaluatie van de wet worden sekswerkers actief betrokken bij beleid. In de PRA is bijvoorbeeld vastgelegd dat van de elf leden van de *Prostitution Law Review Committee*, drie genomineerd worden door het NZPC of eventueel andere sekswerkersbelangenorganisatie. Er wordt verwacht dat wanneer sekswerkers zelf meebeslissen over het beleid dat hen aangaat, betere keuzes gemaakt worden. Doordat sekswerkers betrokken zijn in prostitutiebeleid zijn zij ook zichtbaarder in het publieke debat (Lensvelt-Mulders e.a., 2016). Dit zou vervolgens kunnen bijdragen aan de destigmatisering van sekswerkers.

<sup>31</sup> Deze maatregel wordt sterk bekritiseerd door het New Zealand Prostitutes Collective (NZPC).

<sup>32</sup> Een prominent voorbeeld hiervan wordt gegeven in de introductie van het proefschrift van dr. Joep Rottier. Het was in Nieuw-Zeeland dat zich voor het eerst een zaak voordeed waarbij een sekswerker haar exploitant succesvol vervolgde wegens "verbal sexual harassment". (Rottier, 2018).



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Effecten van criminalisering

# 3



## 3 Effecten van criminalisering

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de (veronderstelde) effecten van verschillende vormen van criminalisering van de seksbranche. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een literatuur- en bronnenonderzoek dat zich concentreerde op studies over de casuslanden België, Zweden, Frankrijk en Zuid-Afrika. De bevindingen uit het onderzoek zijn aangevuld met inzichten uit de groepsgesprekken en interviews met betrokkenen uit het Nederlandse beleidsveld. Hieronder gaan we eerst kort in op de invulling die de casuslanden geven aan de beleidsvariant. Vervolgens beschrijven we de bevindingen over (veronderstelde) effecten van vormen van criminalisering op de aard en omvang van de seksbranche, de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers, en op seksuele uitbuiting.

#### *Beleid in België, Zweden, Frankrijk en Zuid-Afrika*

België, Zweden, Frankrijk en Zuid-Afrika zijn allen landen waar minstens een aspect van sekswerk (d.w.z., de koop, verkoop, en/of facilitering van sekswerk) is gecriminaliseerd. In België is volgens nationale wetgeving uitsluitend de facilitering van sekswerk door derden strafbaar. De koop en verkoop van seks is legaal maar valt onder een “grijsgebied”, wat wil zeggen dat er weinig regelgeving over is. In Zweden en Frankrijk worden zowel klanten als derden gecriminaliseerd. In Zweden wordt sinds 1999 naast de facilitering van sekswerk ook het bezoeken van sekswerkers gecriminaliseerd. In Frankrijk zijn, naast derden, klanten sinds 2016 strafbaar met de inwerkingtreding van de wet “*Aiming to Strengthen the Fight Against the Prostitution System and to Assist Prostituted Persons*” (Boring, 2016). In Zuid-Afrika worden naast klanten en derden, ook sekswerkers strafbaar gesteld.

In Zweden, Frankrijk en Zuid-Afrika geldt een landelijk prostitutiebeleid, hoewel de uitwerking van het beleid per regio of stad kan verschillen, bijvoorbeeld omdat straatsekswerk in sommige steden wel en in anderen niet toegestaan is. België vormt een uitzondering omdat sekswerk volgens nationale wetgeving legaal is, maar nauwelijks wordt gereguleerd. Dit maakt dat de seksbranche met name wordt gereguleerd op lokaal niveau en dat er grote verschillen zijn tussen steden (Weitzer, 2019). Hoewel facilitering door derden volgens nationale wetgeving is verboden, is bijvoorbeeld middels innovatief lokaal beleid het management van sekswerkers door respectievelijk “madams” en “barkeepers” in Brussel en Gent toegestaan.<sup>33</sup> In Antwerpen is facilitering door derden niet toegestaan. Sekswerkers werken daar als zelfstandigen en raamexploitanten mogen kamers verhuren aan sekswerkers zolang zij daar geen “abnormaal profijt” van hebben (Weitzer, 2019). Met betrekking tot de impact van de criminalisering van derden in de seksbranche in België richten wij ons daarom in dit hoofdstuk op onderzoek over Antwerpen. De meeste informatie is beschikbaar over Zweden. Sinds daar het bezoeken van sekswerkers in 1999 via de *Sex Purchase Act* strafbaar is gesteld, is er met regelmaat onderzoek gedaan.<sup>34</sup> Noorwegen, IJsland, (Noord-)Ierland en Canada kennen inmiddels eenzelfde model als in Zweden maar vallen buiten onze selectie van casuslanden. In enkele gevallen hebben wij studies over deze landen meegenomen wegens hun unieke en kwalitatief hoogstaande methodologische opzet (bv. een longitudinale studie met data voor en na een wetswijziging).

#### *Onderzoek naar criminalisering*

De bevindingen in het literatuuronderzoek naar de effecten van (gedeeltelijke) criminalisering zijn gebaseerd op 37 empirische studies. Over effecten van beleid in Zweden waren de meeste studies te vinden. Slechts enkele studies over het effect van beleid in België, Frankrijk en Zuid-Afrika zijn in het literatuuronderzoek betrokken. Daarnaast vonden we verschillende correlatiestudies die onder meer verbanden onderzoeken tussen vormen van criminalisering en gezondheids- en veiligheidsrisico’s van sekswerkers en de omvang van mensenhandel. Zoals duidelijk wordt in de beschrijving van de verschillende (clusters) effecten, zijn sommige onderzochte effecten eenduidiger dan anderen. Hoewel er zowel enig internatio-

<sup>33</sup> In beide steden wordt horecaregelgeving toegepast op raamsekswerk. Een benadering waarbij facilitering door derden in feite wettelijk verboden is door de nationale wet, maar in de praktijk wordt gereguleerd wordt *de facto* legalisering genoemd. Weitzer (2019) is positiever over de situatie in Antwerpen (bv. weinig fysieke en sociale wanorde) dan in Gent of Brussel, maar het is moeilijk te zeggen of de situatie in Antwerpen een gevolg is van de naleving van criminalisering van derden of dat het (mede) een gevolg is van andere vormen van regulering.

<sup>34</sup> zie Holmström & Skilbrei, 2017 voor een overzichtsstudie.

naal correlatieonderzoek als nationaal onderzoek beschikbaar is dat zich richt op het effect van prostitutiebeleid op de aard en omvang van de seksbranche en van mensenhandel, zijn er veel kanttekeningen te plaatsen bij de kwaliteit van de beschikbare data en de mogelijkheid tot vergelijkende analyses. Dat maakt dat er met weinig zekerheid iets gezegd kan worden over effecten van criminalisering (en de andere beleidsvarianten) op de aard en omvang van de seksbranche en van mensenhandel. De studies in dit literatuuronderzoek tonen het meest consistent een effect aan dat wij plaatsen binnen het cluster juridische en maatschappelijke positie, namelijk een effect van klantcriminalisering op de houding van de algemene bevolking tegenover sekswerk.

### 3.2 Aard en omvang seksbranche

Een van de doelen van (gedeeltelijke) criminalisering is om de omvang van de seksbranche zo veel mogelijk te beperken of zelfs compleet uit te bannen. Het idee hierachter is dat een kleinere seksbranche gelijk staat aan minder mensenhandel. In deze paragraaf beschrijven we wat uit eerder onderzoek naar voren komt over de effecten van criminalisering op de omvang van de seksbranche. We gaan eerst in op de effecten op de vraag naar betaalde seks en vervolgens op de effecten op de omvang van de branche als geheel en op de subbranches.

#### *Omvang vraag naar betaalde seks*

In Zweden is in 1996 – voor inwerkingtreding van de *Sex Purchase Act* – een studie naar de vraag naar betaalde seks uitgevoerd (Månsson, 1998). In dit onderzoek gaf ongeveer dertien procent van de mannelijke respondenten aan dat zij in hun leven weleens voor seks hadden betaald. Uit een studie van Kuosmanen (2008; 2011) na de inwerkingtreding van de *Sex Purchase Act* blijkt dat in 2008 minder mannen aangeven dat zij seks hebben gekocht, namelijk acht procent. In het onderzoek van Kuosmanen (2008; 2011) is daarnaast rechtstreeks gevraagd aan personen die voor seks hadden betaald of de wetgeving hun gedrag had beïnvloed. Vijf van de 34 mannen die voor seks hadden betaald, gaven aan als gevolg van de wetwijziging te zijn gestopt met het bezoeken van sekswerkers, terwijl twee mannen stelden minder vaak sekswerkers te bezoeken. Kuosmanen gebiedt voorzichtigheid in de interpretatie van zijn resultaten vanwege een lage respons en de mogelijkheid dat personen in 2008 minder bereid waren toe te geven dat zij seks kochten, aangezien het betalen voor seks, in tegenstelling tot 1996, op dat moment een misdrijf was. Een andere reden om kritisch te zijn bij de interpretatie van de resultaten is dat beide onderzoeken vragen naar bezoek aan een sekswerker op enig moment in het leven, waardoor het verschil tussen 1996 en 2008 waarschijnlijk niet groot kan zijn (Kuosmanen, 2011).

In een surveyonderzoek onder meer dan 6.000 mannelijke en vrouwelijke personen van Kotsadam en Jakobsson (2014) suggereren de onderzoekers dat de vraag naar betaalde seks minder is in landen waar de koop van seks is verboden dan in landen waar dit legaal is. In Noorwegen en Zweden gaf respectievelijk 1,7 procent en 0,6 procent van de mannen aan dat zij in de afgelopen zes maanden voor seks hadden betaald, terwijl dat in Denemarken 2,6 procent was.<sup>35</sup> Ook de Zweedse overheid concludeert in een rapport uit 2010 een vermindering in vraag van klanten naar straatsekswerk. Geënquêteerde politiemensen in dit onderzoek denken dat een van de oorzaken van de vermindering in vraag de angst van klanten is gepakt te worden door de politie. Zij verwachten dat de angst van de klant voor de reactie van vrienden en familie bij bekendmaking van het delict een grotere motivering is te stoppen met de betaling voor seks dan dat de straffen door de politie dat zijn (SOU, 2010). In hun evaluatie van verschillende officiële documenten over de effecten van beleid in Zweden tonen Dodillet en Östergren (2011) zich sceptisch over deze conclusies. Zij schrijven dat het niet mogelijk is met zekerheid vast te stellen of de criminalisering van klanten heeft geleid tot significante veranderingen in de omvang van de seksbranche en de vraag naar betaalde seks in Zweden.

Het 'Zweedse model' kenmerkt zich verder mede door 're-educatie' en begeleiding te bieden aan klanten. De relevantie hulpverleningsdienst in Zweden, *Prostitutionsheten*, schatte dat tussen 2000 en

<sup>35</sup> De verschillen tussen deze percentages zijn statistisch significant. Omdat zij gebaseerd zijn op een totaal van 51 mannen die aangeven voor seks betaald te hebben, zijn de absolute verschillen echter niet groot.

2003, 130 mensen behandeld werden van wie volgens de organisatie 60 procent stopte met het bezoeken van sekswerkers (Danna, 2011).

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

De eerste studie, van Ellison e.a. (2019), werd in opdracht van het Ierse ministerie van Justitie uitgevoerd. In dit onderzoek werd gekeken naar de impact van de implementatie van wetsartikel 64a van de *Human Trafficking and Exploitation Act* uit 2015 waarmee klanten in Noord-Ierland werden gecriminaliseerd. In hun vergelijking vallen ze terug op een eerdere studie van het ministerie van Justitie naar de omvang van de seksbranche uit 2014, een jaar voor de implementatie van de wet. Ellison e.a. gebruiken verschillende methoden en data vanuit negen verschillende bronnen, waaronder diepte-interviews met sekswerkers, interviews met vertegenwoordigers van hulporganisaties, politie en het OM, een enquête onder 199 sekswerkers, en een trendanalyse van betaalde advertenties van sekswerkers op een escort-website drie jaar voor en drie jaar na implementatie van de *Human Trafficking and Exploitation Act*. Op basis van de trendanalyse concluderen de onderzoekers dat er geen bewijs is voor de beoogde daling in betaalde seks na de wetswijziging. De onderzoekers merken daarentegen een stijging op van zowel het totaal aantal online advertenties voor betaalde seks als het aantal online adverterende sekswerkers na de wet, waarvoor zij geen verklaring geven.<sup>36</sup> Bovendien lijkt een groot aantal (45 procent) van de adverterende sekswerkers na 2015 nieuw te zijn op het platform. De auteurs concluderen dat de wetgeving niet heeft bereikt dat minder sekswerkers seks aanbieden. Uit een enquête onder klanten als deel van hetzelfde onderzoek blijkt verder dat het merendeel van de ondervraagden zich niet geremd voelt in de koop van seks door de wetswijziging. Ook sekswerkers geven in interviews aan een stijging te ondervinden in de vraag naar betaalde seks rondom en na implementatie van artikel 64a (Ellison e.a., 2019). Geïnterviewde sekswerkers denken dat de media-aandacht rond de wetswijziging ertoe heeft bijgedragen dat meer mannen geïnteresseerd zijn geraakt in het bezoeken van sekswerkers, en weten hoe ze dat moeten doen.

Della Giusta e.a. (2021) voerden recent een studie uit naar de impact van (meer) criminalisering in Engeland<sup>37</sup> op de vraag naar betaalde seks. Zij gebruikten data van de *British National Survey of Sexual Attitudes and Lifestyles* uit 1999-2001 en uit 2010-2012 om het effect te meten van strengere wetgeving in 2009 dat als doel heeft de seksbranche te verkleinen.<sup>38</sup> De auteurs concluderen dat er weinig verandering is geweest in vraag naar betaalde seks tussen de twee surveyonderzoeken. De grootste verandering vond plaats binnen de leeftijdscategorie 35-54. Binnen die categorie gaf in de eerste vragenlijst 5,4 procent en in de tweede vragenlijst 4,3 procent aan dat zij in de afgelopen vijf jaar voor seks hadden betaald. Hoewel statistisch significant, noemen de auteurs dit een klein verschil dat verdwijnt wanneer de leeftijdscategorie of tijdsperiode anders wordt afgebakend.

#### *Wat zeggen betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

De meeste sekswerkers in ons onderzoek verwachten niet dat klantcriminalisering de vraag naar betaalde seks vermindert. Een sekswerker die zowel in Frankrijk als in Nederland werkt, zegt in Frankrijk meer klanten te hebben dan in Nederland.

De hulpverleners en GGD-professionals zijn ook van mening dat criminalisering van de klant niet zal leiden tot een afname in de vraag. Een GGD-professional gaf aan dat, wanneer het doel is om de zichtbaarheid van sekswerk te verkleinen, criminalisering werkt, maar ondertussen al het sekswerk onder de radar plaatsvindt.

<sup>36</sup> Dit betreft een stijging van 84,609 advertenties voor betaalde seks op het platform *Escort Ireland* naar 88,851 advertenties na inwerkingtreding van de wet. Het aantal 'unieke' sekswerkers dat adverteerde steeg met 662 van 3,351 sekswerkers naar 3,973 sekswerkers. In Noord-Ierland bestaat vrijwel de gehele seksbranche uit diensten verleend via het internet.

<sup>37</sup> Het beleid in Engeland ontwikkelt zich richting criminalisering met de *Prostitution (Public Places) Scotland Act 2007*, de *Policing and Crime Act 2009* in England en Wales en de huidige discussies over klantcriminalisering.

<sup>38</sup> De eerste enquête bevroeg ongeveer 12.000 en de tweede enquête ongeveer 15.000 respondenten in Engeland.

### *Omvang seksbranche en subbranches*

Naast de vraag naar betaalde seks (het perspectief van de klant) heeft onderzoek in Zweden zich ook gericht op de omvang van de seksbranche (de ontwikkelingen van de markt als geheel). Volgens een aantal onderzoeken is de seksbranche in Zweden in termen van aantal sekswerkers na invoering van de *Sex Purchase Act* in 1999 gekrompen (SOU, 2010; Svedin e.a., 2012). Volgens een onderzoeksrapport in opdracht van de Zweedse overheid (SOU, 2010) is straatsekswerk sinds de introductie van de sekskoopwet tot 2008 gehalveerd.<sup>39</sup> Het rapport stelt daarnaast dat er geen bewijs voor een toename is in het aantal sekswerkers dat binnen werkt, zoals in massagesalons, (seks)clubs en hotels (SOU, 2010). Tevens waren volgens het rapport de aantallen sekswerkers in Zweden, Denemarken en Noorwegen rond 1999 vergelijkbaar, terwijl schattingen van straatsekswerk in Denemarken en Noorwegen in 2008 bijna drie-maal hoger lagen dan in Zweden (SOU, 2010). Volgens het rapport komt dit deels doordat de seksbranche in Zweden gekrompen is, en deels doordat de seksbranche in omliggende landen met ander beleid juist gegroeid is. De conclusie van het rapport is dat, in tegenstelling tot vergelijkbare landen met ander beleid, de seksbranche in Zweden niet groter is geworden in omvang sinds inwerkingtreding van de *Sex Purchase Act*.

Vergelijking tussen jaartallen en tussen verschillende landen is echter slechts in beperkte mate mogelijk omdat het rapport (SOU, 2010) op verschillende studies is gebaseerd, met verschillende methoden en vraagstellingen. Deze data gaan uitsluitend over zichtbaar sekswerk, hoofdzakelijk straatsekswerk, waardoor het niet mogelijk is om uitspraken te doen over de gehele seksbranche (Kuosmanen, 2011). Mogelijk hebben straatsekswerkers bijvoorbeeld gekozen hun werk uit te voeren op een manier die hen minder zichtbaar maakt, zoals via het internet (Kuosmanen, 2011). Volgens onderzoek van Mujaj en Netcher (2015; in de rol van nationaal coördinator tegen prostitutie en mensenhandel in Zweden) is het aantal online advertenties voor betaalde seks in Zweden in de periode tussen 2006 en 2014 sterk gestegen, namelijk van 304 naar 6.965 advertenties. Deze stijging kan echter moeilijk geduid worden als gevolg van de *Sex Purchase Act* omdat het internet in 1999 nog geen populair medium was om klanten te werven (Holmström & Skilbrei, 2017). Het rapport van SOU (2010) ontkent dat sekswerk zich slechts verplaatst heeft in plaats van verminderd is, omdat er tussen 2003 en 2008 geen grotere stijging gevonden is in sekswerk dat via het internet aangeboden wordt in Zweden dan in Denemarken of Noorwegen. Ook de uitspraak van het overheidsrapport over locatiegebonden sekswerk wordt door sommige onderzoekers bekritiseerd: Dodillet en Östergren (2011) schrijven bijvoorbeeld dat deze conclusie gebaseerd is op onduidelijke definities van sekswerk en beperkte empirische data, en dat in de schattingen bepaalde groepen zijn uitgesloten.

Zoals hierboven beschreven is een vermindering in omvang van de seksbranche met name aangetoond in de subbranche straatsekswerk (SOU, 2010). Ook in Frankrijk lijkt straatsekswerk sinds klantcriminalisering in 2016 te dalen, hoewel het aantal sekswerkers dat via het internet opereert toeneemt (Willart e.a., 2019). In het onderzoek van Di Ronco (2020)<sup>40</sup> in Antwerpen geven geïnterviewde stakeholders ook aan dat straatsekswerk verminderd lijkt te zijn sinds repressievere maatregelen vanaf 2000. Ook daar waarschuwen de stakeholders dat de vermindering van het aantal sekswerkers waarschijnlijk niet betekent dat zij gestopt zijn met sekswerk maar dat ze minder makkelijk te vinden zijn door hulporganisaties. De geïnterviewden verwachten dat een aantal van deze sekswerkers nu vanuit huis werkt en adverteert via het internet. Vooral migrantsekswerkers verdwijnen uit beeld omdat niet-EU personen niet in het Red Light District van Antwerpen mogen werken.

#### *Wat zeggen betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

In ons onderzoek verwachten de geïnterviewde korpsexperts mensenhandel van de politie dat het verbieden van straatsekswerk als direct gevolg heeft dat sekswerkers op een andere manier, binnen dezelfde gemeente of regio, aan hun klanten komen, bijvoorbeeld via het internet. Een grote verschuiving naar andere gemeenten zien zij niet snel gebeuren.

<sup>39</sup> Dit onderzoek is geschreven door een commissie aangesteld door de Zweedse overheid. Het doel was om de implementatie en het effect van de sekskoopwet vast te stellen. Om dat laatste te bereiken, baseerden de onderzoekers zich op verschillende databronnen tussen 1999 en 2008, en vergeleken ze de situatie in Zweden na 1999 met vergelijkbare andere landen, zoals Noorwegen, Denemarken en Nederland (SOU, 2010).

<sup>40</sup> In Antwerpen: vijf interviews met stakeholders en twee weken observatieonderzoek (met o.a. informele gesprekken met sekswerkers).

### 3.3 Juridische en maatschappelijke positie sekswerkers

Hieronder beschrijven we de studies die zijn uitgevoerd naar de invloed van beleid op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. We gaan allereerst in op studies die in overkoepelende zin uitspraken doen over deze effecten. Vervolgens gaan we in op onderdelen van deze type effecten, die te maken hebben met stigmatisering, de fysieke en psychische gezondheid en de veiligheid van sekswerkers, en de toegang van sekswerkers tot de gezondheidszorg, de hulpverlening en het recht. Tot slot beschrijven we wat bekend is uit de literatuur over het effect van klantcriminalisering op de deelname van sekswerkers aan uitstapprogramma's.

Meerdere onderzoeken constateren dat gecriminaliseerde sekswerkers een nadelige juridische en maatschappelijke positie hebben (bv. Pajnik & Radačić, 2020; Scorgie e.a., 2011). Beleid dat klanten en derden criminaliseert maar de sekswerker ongemoeid laat, beoogt de seksbranche te verkleinen zonder de maatschappelijke en juridische positie van sekswerkers te beschadigen (Holmström & Skilbrei, 2017). Meerdere studies tonen aan dat ook klantcriminalisering een negatief effect kan hebben op de maatschappelijke positie van sekswerkers. Sekswerkers melden bijvoorbeeld een toename in stigmatisering en discriminatie, en een verminderd vertrouwen in justitiële instanties (bv. Willaert e.a., 2019; Le Bail e.a., 2019). De auteurs van deze onderzoeken noemen als een van de redenen waarom klantcriminalisering mogelijk toch nadelige gevolgen heeft voor sekswerkers dat gemeentelijke/lokale statuten worden gebruikt om sekswerk verder te verhinderen, waarbij de sekswerkers alsnog het voornaamste doelwit zijn (Willaert e.a., 2019; Le Bail e.a., 2019).

#### *Wat zeggen betrokken bij de Nederlandse seksbranche?*

In ons onderzoek hebben we met geïnterviewden gesproken over de (verwachte) effecten van klantcriminalisering op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Hieruit komt naar voren dat zij verwachten dat het criminaliseren van klanten de arbeidsomstandigheden van sekswerkers verslechtert. Een sekswerker, bijvoorbeeld, die zowel in Frankrijk als in Nederland werkt noemt soortgelijke gevolgen als hierboven beschreven: klantcriminalisering zou leiden tot meer geweld van klanten tegen sekswerkers, lagere prijzen en een hogere drempel om de kliniek te bezoeken voor gezondheidscheck-ups. Andere sekswerkers noemen als mogelijke gevolgen dat sekswerkers meer gestigmatiseerd worden en zich vaker in risicovolle situaties moeten begeven om de anonimiteit van de klant te waarborgen. Zowel exploitanten als sekswerkers trekken een parallel tussen (volledige) criminalisering en de Nederlandse situatie tijdens corona, waarbij sekswerk niet toegestaan was. Zij stellen dat ook tijdens corona veel sekswerkers doorwerkten, en beschrijven voorbeelden waarbij klanten om seks zonder condoom vroegen en minder wilden betalen. Ook hulpverleners geven in ons onderzoek aan dat criminalisering van sekswerk direct kan leiden tot een afname in de veiligheid van sekswerkers. In de coronaperiode dat sekswerk niet was toegestaan hebben sekswerkers veel te maken gehad met fysiek geweld, niet-betalende klanten, en diefstal. Signalen hierover bereikten de hulpverlening pas later. De hulpverleners noemen als reden dat de sekswerkers geen melding wilden doen omdat zij zelf ook niet legaal werkten. De hulpverleners geven aan dat klanten wisten dat zij zich meer konden permitteren en zich hier ook naar gedroegen.

Slechts enkele geïnterviewden (een medewerker van het OM en een paar (uitgestapte) sekswerkers) zijn voorstander van klantcriminalisering en educatie omdat zij hopen dat dit een mentaliteitsverandering teweeg brengt ten opzichte van de (on)aanvaardbaarheid van betaling voor seks.

#### *(Arbeids)rechten en omstandigheden*

De criminalisering van sekswerkers heeft nadelige gevolgen voor de rechten en arbeidsomstandigheden van sekswerkers. Criminalisering van de verkoop van seks kan bijvoorbeeld leiden tot strafbladen van sekswerkers, wat het vinden van een baan kan bemoeilijken wanneer een sekswerker wil stoppen met sekswerk. Daarnaast geeft het een sekswerker minder macht in onderhandelingen met de klant en de waarborging van de eigen veiligheid, zoals Trotter (2007) concludeert in zijn onderzoek naar de positie van Zuid-Afrikaanse sekswerkers. Ook kunnen sekswerkers hindernissen ondervinden in de samenwerking met andere sekswerkers en andere organisatorische aspecten omdat zij als sekswerkers strafbaar zijn, zoals aangegeven door geïnterviewde sekswerkers in Kroatië (Pajnik & Radačić, 2020).<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Dit onderzoek is gebaseerd op interviews met zes sekswerkers uit Kroatië (en negen sekswerkers uit Slovenië).

Ook onderzoeken naar het effect van klantcriminalisering wijzen op mogelijke negatieve gevolgen van dit beleid op de rechten en arbeidsomstandigheden van sekswerkers. Vuolajärvi (2018) deed in totaal twee jaar etnografisch onderzoek, waaronder 195 interviews met 113 sekswerkers en andere betrokkenen, in Finland, Noorwegen en Zweden.<sup>42</sup> Het doel was om de gevolgen van de strafbaarstelling van klanten in kaart te brengen, met een focus op de impact voor migrantsekswerkers.<sup>43</sup> Vooral migrantsekswerkers komen in contact met de politie, en geven in het onderzoek van Vuolajärvi aan dat zij deze vorm van controle als intimiderend beschouwen. Sekswerkers die vanuit een hotelkamer of huurwoning werken, kunnen uitgeplaatst worden en het komt voor dat migrantsekswerkers het land uitgezet worden.

In Frankrijk onderzochten Le Bail e.a. (2019) het effect van klantcriminalisering op de leef- en arbeidsomstandigheden van sekswerkers. De onderzoekers spraken middels interviews en focusgroepen met 108 sekswerkers en 24 vertegenwoordigers van belangen- en hulporganisaties. Daarnaast voerden zij een surveyonderzoek uit onder 583 sekswerkers.<sup>44</sup> In het surveyonderzoek van Le Bail e.a. geeft 63 procent van de sekswerkers aan een verslechtering in de leefomstandigheden te merken sinds de inwerkingtreding van de wet (vergeleken met 29 procent dat geen verschil merkt en 4 procent dat een verbetering ervaart). In de interviews geven sekswerkers aan dat dit te maken heeft met een verschuiving in de machtsrelatie tussen sekswerkers en klanten, waarbij klanten zich meer gerechtigd voelen om eisen te stellen (bv. onveilige seks, lagere prijzen) omdat zij nu meer risico lopen in de interactie. Daarnaast geeft 78 procent van de sekswerkers aan een vermindering in inkomen te hebben in 2016 (vergeleken met 16 procent dat aangeeft geen verandering te zien en 3 procent dat een verhoging van het inkomen ervaart). Van de sekswerkers die een verschil merken, zegt de grootste groep (38%) dat het sinds de criminalisering van klanten moeilijker is geworden om het gebruik van een condoom af te dwingen (vergeleken met 6 procent dat zegt dit sinds 2016 makkelijker te vinden). In het rapport van de Franse overheid (Willaert e.a., 2019) staat ook dat het aandeel problematische klanten (bv. klanten die lagere prijzen eisen of weigeren een condoom te gebruiken) recentelijk is gestegen.

#### *Stigmatisering en attitude tegenover sekswerk*

Een doelstelling van het criminaliseren van klanten van sekswerkers is om de publieke houding tegenover sekswerk zo te veranderen dat de koop van seks als immoreel wordt gezien (Östergren, 2017a). Op basis van verschillende onderzoeken is het aannemelijk dat desbetreffende wetswijzigingen inderdaad hebben geleid tot een meer afwijzende houding van de algemene bevolking tegenover sekswerk en een positievere houding tegenover klantcriminalisering (bv. SOU, 2010).

Een van de onderzoeken is uitgevoerd door Jakobsson en Kotsadam (2009). De auteurs vroegen middels een enquête onder de Zweedse en Noorse bevolking hoe immoreel zij de koop (en verkoop) van seks vonden. Inwoners van Zweden gaven in vergelijking met inwoners van Noorwegen significant vaker aan dat de koop van seks gecriminaliseerd moest zijn. De auteurs noemen als twee mogelijke verklaringen dat inwoners van Zweden ook voor invoering van de *Sex Purchase Act* over het algemeen negatiever waren tegenover de koop van seks (en dat daarom al in 1999 de wet werd ingevoerd, tegenover 2009 in Noorwegen), en dat de Zweedse bevolking negatiever tegenover de koop van seks is geworden naar aanleiding van de wetsverandering. Vervolgens verwijzen de auteurs naar het onderzoek van Kuosmanen (2008) om meer gewicht te geven aan de tweede verklaring. Kuosmanen voerde in 2008 surveyonderzoek uit naar de houding tegenover sekswerk onder meer dan 1.100 inwoners van Zweden. Zijn bevindingen vergelijkt hij met onderzoek uit 1996 (van Månsson, waar 45 procent van de vrouwen en 20 procent van de mannen aangaf voorstander te zijn van de criminalisering van mannelijke sekskopers), 1999 en 2002 (van het Zweedse nationaal instituut voor consumentonderzoek SIFO). Op basis van die

<sup>42</sup> De (implementatie van) wetgeving is niet gelijk in de drie landen. In Zweden wordt volgens Vuolajärvi (2018) de wet het meest actief gehandhaafd. In Finland is de koop van seks alleen strafbaar wanneer dit van een slachtoffer van mensenhandel of uitbuiting is. In Noorwegen melden respondenten dat de sekskoopwet meer in dienst lijkt te staan van anti-migratiemaatregelen. De wet wordt gebruikt om toe te treden tot appartementen en migratiechecks te doen (Vuolajärvi, 2018).

<sup>43</sup> De meerderheid van sekswerkers in deze Noorse landen, namelijk tussen de 70 en de 80 procent, bestaat uit migranten (Vuolajärvi, 2018). Zoals beschreven in hoofdstuk 2 kunnen volgens de wetgeving in Zweden migrantsekswerkers worden geweigerd bij de Zweedse grens of worden uitgezet.

<sup>44</sup> Voor veel van de vragen van de enquête wordt echter n=418 aangegeven.

gegevens toont hij aan dat er meer steun is onder de bevolking voor de criminalisering van de koop (en verkoop) van seks na implementatie van de sekskoopwet in Zweden.<sup>45</sup>

Ook in Noorwegen en Frankrijk zijn er indicaties dat klantcriminalisering invloed heeft gehad op de mening van de bevolking over hoe acceptabel sekswerk is. Op basis van data van de World Values Survey geeft Weitzer (2021) voor een aantal landen weer hoeveel procent van de respondenten vindt dat sekswerk 'nooit verantwoord' is. De twee tijdsmomenten waarop data zijn verzameld (2004-2007 en 2017-2020) vallen samen met de periode voor en na invoering van het verbod op de koop van seks in Noorwegen. In Noorwegen is een van de grootste verschillen zichtbaar tussen de tijdsperiodes, waarbij in 2004-2007, 21 procent van de respondenten sekswerk nooit verantwoord vond, en 39 procent die mening deelde in 2017-2020. In een enquête onder de Franse bevolking gaf 78 procent van de 1005 respondenten aan dat zij de wetswijziging uit 2016 die klanten in Frankrijk criminaliseert een goede keuze vonden (Ipsos, 2019).

Landenvergelijkend onderzoek suggereert ook dat prostitutiebeleid invloed heeft op de mentaliteit van de bevolking. Jonsson en Jakobsson (2017) voerden in 2014 een grootschalig surveyonderzoek uit onder bijna 17.000 personen in acht Europese landen<sup>46</sup> met onder meer de vraag hoe acceptabel het is om seks te kopen, en of de koop van seks illegaal zou moeten zijn. De onderzoekers constateren dat respondenten significant minder acceptierend zijn tegenover de koop van seks wanneer zij in een land wonen waar de (ver)koop van seks illegaal is vergeleken met respondenten uit landen waar dit legaal is, vooral wanneer het managen van seksbedrijven ook legaal is.<sup>47</sup> Ook in het onderzoek van Immordino en Russo (2015) is, aan de hand van informatie van de World Values Survey, gekeken naar hoe acceptabel individuen sekswerk vinden. Ook deze onderzoekers vonden dat mensen vaker tegenstander zijn van sekswerk wanneer zij in een land wonen waar dat (voor een deel) gecriminaliseerd is dan wanneer sekswerk legaal is.

Behalve naar meningen over de koop van seks zijn ook verschillende onderzoeken verricht naar de houding van de Zweedse bevolking tegenover de *verkoop* van seks (Jakobsson & Kotsadam, 2009; Kuosmanen, 2008; Svedin e.a., 2012). Onderzoekers van deze studies suggereren dat de *Sex Purchase Act* in Zweden gevolgen heeft voor de houding tegenover de verkoop van seks. Volgens deze studies vindt meer dan 50 procent van de respondenten dat de verkoop van seks illegaal zou moeten zijn. Kuosmanen (2011) concludeert daaruit dat de algemene bevolking sekswerkers veelal niet als slachtoffers ziet, terwijl die typering van sekswerkers wel kenmerkend is voor het beleid in Zweden (Kuosmanen, 2011). De bevindingen in deze paragraaf betreffen tot dusver de meningen van de algemene bevolking. In onderzoek onder sekswerkers gaf een grote meerderheid van geënquêteerde sekswerkers in Frankrijk (88 procent; Le Bail e.a., 2019)<sup>48</sup> en van geïnterviewde sekswerkers in Zweden en Noorwegen (Vuolajärvi, 2018) aan tegen klantcriminalisering te zijn. In onderzoek onder sekswerkers in zowel Zuid-Afrika (Human Rights Watch, 2019)<sup>49</sup> als Zweden (Levy, 2015) geven geïnterviewde sekswerkers verder aan blijvend last te hebben van stigmatisering en discriminatie.

### *Fysieke en psychische gezondheid*

In een systematische review van zowel kwantitatieve als kwalitatieve studies wereldwijd onderzochten Platt e.a. (2018) effecten van prostitutiebeleid op onder meer de gezondheid van sekswerkers. Uit hun meta-analyse van kwantitatieve studies bleek dat dat criminalisering correleerde met een verhoogd risico op geweld, onveilige seks en met hiv en soa's. Criminalisering werd in deze studie gedefinieerd als elk model waarin het strafrecht wordt gebruikt om de seksbranche te beïnvloeden, wat betekent dat alle beleidsvarianten die sekswerkers, klanten en/of derden strafbaar stellen hieronder vallen.

<sup>45</sup> Kotsadam en Jakobsson (2011) vinden vergelijkbare resultaten in hun longitudinale onderzoek naar meningen van de bevolking in Noorwegen. Hoewel korte termijneffecten van de wetswijziging in 2009 niet zichtbaar waren in de algemene bevolking, werden bewoners van de hoofdstad Oslo wel negatiever tegenover de koop van seks na invoering van de wet.

<sup>46</sup> Denemarken, Noorwegen, Zweden, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>47</sup> De onderzoekers vonden daarnaast dat wanneer respondenten belang hechten aan gendergelijkheid, dit een negatievere houding tegenover de koop van seks voorspelt in landen waar de koop van seks verboden is, maar een positievere houding voorspelt in landen waar zowel de koop van seks en seksbedrijven legaal zijn.

<sup>48</sup> De vraag werd gesteld als "Ben je het eens met de criminalisering van klanten?" met antwoordmogelijkheden "eens", "niet eens" en "weet ik niet".

<sup>49</sup> In dit onderzoek zijn 46 interviews met sekswerkers in Zuid-Afrika gehouden (Human Rights Watch, 2019).

Twee recente onderzoeken, die niet zijn meegenomen in de systematische review van Platt e.a. (2018), bevestigen bovenstaande bevindingen. In een grootschalig onderzoek van Lyons e.a. (2020) werden tussen 2011 en 2018 meer dan 7.000 sekswerkers uit tien landen in Sub-Saharaans Afrika, waaronder Zuid-Afrika, middels een enquête bevraagd over de ervaring van stigma, en getest op hiv. De onderzoekers maakten een onderscheid tussen landen waar sekswerk volledig gecriminaliseerd, gedeeltelijk legaal of ongespecificeerd in de wet was. Regressieanalyses van de onderzoekers tonen aan dat een toename aan criminalisering van sekswerk samenhangt met hiv-prevalentie onder sekswerkers. In landen waar sekswerk is gecriminaliseerd correleerde hiv bovendien met angst om hulp te zoeken bij zorgdiensten en een slechte behandeling binnen de gezondheidszorg. Ook in het onderzoek van Reeves e.a. (2017) onder 27 Europese landen werd een negatieve correlatie gevonden tussen legalisering van (sommige aspecten van) sekswerk en hiv-prevalentie onder sekswerkers.

In landen waar sekswerkers strafbaar zijn gebruikt de politie met regelmaat condoombezit als reden om vrouwen te arresteren voor sekswerk (Shields, 2012).<sup>50</sup> Een meerderheid van de 139 geënquêteerde sekswerkers meldt in de studie van Shields dat condooms worden afgepakt of dat zij geen condooms bij zich dragen uit angst dat zij door de politie worden aangehouden. Dit levert gezondheidsrisico's op voor de sekswerkers. In het onderzoek van Levy (2015)<sup>51</sup> naar de effecten van Zweeds beleid vertellen geïnterviewde medewerkers van hulporganisaties dat een poging door de politie van Malmö om condooms uit te delen aan klanten voor veel opschudding zorgde omdat het gezien werd als een aanmoediging van de koop van seks. Het voorzien van condooms aan klanten is gestopt, en hulpverleners suggereren dat dit een gezondheidsrisico voor sekswerkers kan opleveren. In een rapport van de Franse overheid (Willaert e.a., 2019) rapporteerden geïnterviewde sekswerkers dat sommige collega's sinds de wetwijziging om financiële reden vaker onveilige seks accepteren.

### *Veiligheid sekswerkers*

Deering e.a. (2014) voerden een systematische review uit van 41 studies uit verschillende geografische regio's (het overgrote deel uit Azië, daarnaast bv. Noord-Amerika, Europa, en Afrika, waaronder Zuid-Afrika) over voorspellers van geweld tegen sekswerkers.<sup>52</sup> De auteurs constateren op basis van hun review dat criminalisering van sekswerkers één van de voorspellers van geweld tegen sekswerkers is (ook Platt e.a., 2018). Zij stellen dat bepaalde handelingen van de politie (bv. arrestatie, maar ook geweldpleging) kenmerkend zijn voor criminaliserend beleid. In meerdere studies in hun review blijkt vervolgens dat deze handelingen van de politie (bv. arrestatie van sekswerkers) onafhankelijk gecorreleerd waren met geweld tegen sekswerkers door bijvoorbeeld klanten. De onderzoekers waarschuwen dat het in de meeste (cross-sectionele) studies die zij in hun review hebben geïnccludeerd onmogelijk is causaliteit vast te stellen.

Ook in het systematisch literatuuronderzoek van Scorgie e.a. (2011) naar Sub-Sahara Afrikaanse landen waar sekswerk is gecriminaliseerd constateren de onderzoekers dat criminalisering van sekswerkers geassocieerd is met het meemaken van geweld en angst om aangifte te doen bij de politie (Scorgie e.a., 2011; ook Human Rights Watch, 2019). In een onderzoek van Human Rights Watch werden 46 Zuid-Afrikaanse sekswerkers geïnterviewd om de mogelijke gevolgen van criminalisering voor sekswerkers in kaart te brengen. In het onderzoek zeiden sekswerkers onder meer kwetsbaar te zijn voor geweld, omdat klanten weten dat sekswerkers een slechte relatie hebben met de politie (Human Rights Watch, 2019).

In het onderzoek van Le Bail e.a. (2019) gaf 43 procent van de Franse sekswerkers aan dat zij meer te maken hebben met geweld sinds klanten in Frankrijk worden gecriminaliseerd; 45 procent zei geen verschil te merken en 9 procent meldde minder geweld dan voor 2016. Ellison e.a. (2019) vonden in hun

<sup>50</sup> In dit onderzoek hebben 139 sekswerkers en 40 medewerkers van hulporganisaties uit Kenia, Namibië, Zuid-Afrika, Rusland, de Verenigde Staten en Zimbabwe een enquête ingevuld (Shields, 2012).

<sup>51</sup> Dit promotieonderzoek bestond onder meer uit 22 diepte-interviews met sekswerkers en interviews met hulporganisaties.

<sup>52</sup> Geweld tegen sekswerkers omvatte zowel geweld op de plek van werk (bv. door politie, klanten, exploitanten of pooiers) en geweld van intimi (partners).



studie geen indicaties dat geweld tegen sekswerkers was toegenomen na de invoering van klantcriminalisering in Noord-Ierland in 2015.<sup>53</sup> Wel vonden zij een toename in antisociaal en beledigend gedrag tegenover sekswerkers na de wetswijziging. Bovendien zeiden sekswerkers in interviews dat klantcriminalisering in Noord-Ierland bijdroeg aan onveiligere omstandigheden voor sekswerk en dat zij zich vaker gedwongen voelden seksuele handelingen uit te voeren waar ze gewoonlijk niet bereid toe zouden zijn. In het onderzoek van Della Giusta e.a. (2021) naar het effect van meer criminalisering in Engeland stellen de onderzoekers dat de kenmerken van klanten in de dataset *na* de wetswijziging duiden op een risicovoller profiel: klanten in deze dataset betaalden voor meer partners, gebruikten meer alcohol en hadden over het algemeen seks op een jongere leeftijd dan in de eerste dataset.

Verder geven de geïnterviewde Zweedse, Noorse en Finse sekswerkers in het onderzoek van Vuolajärvi (2018) aan dat de stress die klanten ervaren om gepakt te worden nadelige gevolgen heeft voor hun eigen veiligheid, bijvoorbeeld omdat klanten naar afgelegener plekken willen rijden, sekswerkers dwingen snel te onderhandelen en klanten weinig persoonlijke informatie willen afgeven. Sekswerkers hebben het idee dat ze de klant gerust moeten stellen en daarin meer moeten opgeven (bv. toestemmen tot een langere reistijd) omdat de klant veeleisender is. Zweedse sekswerkers in de studie van Levy (2015) zeggen ook dat de online verkoop van seks riskanter is geworden omdat klanten minder bereidwillig zijn persoonlijke gegevens te verschaffen. Tot slot denken geïnterviewde hulpverleners in Antwerpen dat het risico voor straatsekswerkers door criminalisering groter is geworden: ze zullen voor lagere prijzen diensten verlenen, stemmen vaker toe tot onveilige seks en zijn kwetsbaarder voor geweld van klanten (di Ronco, 2020).

#### *Toegang tot gezondheidszorg, hulpverlening en het recht*

In de door ons gevonden studies wordt een verband gelegd tussen (gedeeltelijke) criminalisering en verslechterde toegang tot de zorg, de hulpverlening en het recht. Argento e.a. (2020) voerden bijvoorbeeld een longitudinaal surveyonderzoek uit om het effect van criminaliserende wetgeving in Vancouver, Canada, op de toegang tot gezondheidszorg en hulpverlening te meten. Om dat te doen vergeleken de onderzoekers resultaten van de periode 2015-2017 (na de *Protection of Communities and Exploited Persons Act*; PCEPA) met de periode 2010-2013 (voor de PCEPA). Een totaal van 854 (cis en trans) vrouwelijke sekswerkers in Vancouver nam deel aan het onderzoek, waarvan 285 sekswerkers zowel in de periode voor als na de inwerkingtreding van de PCEPA in 2014 deelnamen. In de periode na de PCEPA bleken sekswerkers significant minder toegang te hebben tot zorg en hulpverlening. Dat wil zeggen, na klantcriminalisering antwoordden sekswerkers minder vaak dat zij toegang hadden tot gezondheidszorg wanneer zij dat nodig hadden, of dat zij gebruikmaakten van maatschappelijke diensten, inclusief *out-reach*-programma's. Ook in de systematische review van Platt e.a. (2018) vonden de onderzoekers in kwalitatieve studies terug dat criminalisering van sekswerk zorgde voor isolatie van sekswerkers, wat mede betekende dat zij beperkt toegang hadden tot relevante diensten.

In landen waar de verkoop van seks strafbaar is lijken sekswerkers minder bereid aangifte te doen van geweld tegen hen uit angst bij melding zelf gearresteerd of beboet te worden (bv. Human Rights Watch, 2019; Shields, 2012). Geïnterviewde sekswerkers in Zuid-Afrika zeggen bijvoorbeeld het nutteloos, schaamtevol en zelfs gevaarlijk te vinden om aangifte van misdrijven te doen bij de politie. De politie in Zuid-Afrika beschouwt sekswerkers immers als crimineel en kan hen mogelijk arresteren of anderszins slecht behandelen (Human Rights Watch, 2019).

Bevindingen van enkele onderzoeken binnen landen waar klanten worden gecriminaliseerd suggereren dat ook deze vorm van criminalisering een negatieve impact kan hebben op toegang tot het recht. In het onderzoek van Le Bail e.a. (2019) geven meer sekswerkers aan dat de relatie met de politie was verslechterd (21 procent) dan dat zij deze verbeterd vonden (9 procent).<sup>54</sup> Ook geïnterviewde Zweedse sekswerkers in het onderzoek van Vuolajärvi (2018) ervaren een drempel om bij misstanden of geweld de politie te bellen. Sekswerkers in het onderzoek stellen regelmatig negatieve ervaringen te hebben

<sup>53</sup> Gebaseerd op zelfrapportage van geweld op de website UglyMugs.ie in de periodes voor en na de wetswijziging en een enquête onder 199 sekswerkers in Noord-Ierland. De auteurs noemen als aannemelijke reden dat stijgingen van geweld met name plaatsvinden tegen straatsekswerkers, terwijl 99 procent van de sekswerkers in Noord-Ierland online adverteert en vrijwel uitsluitend binnen werkt.

<sup>54</sup> Ongeveer 50 procent zag geen opmerkelijk verschil en 19 procent zei zich hier niet mee bezig te houden (Le Bail e.a. 2019).

wanneer zij contact hebben met de politie. Dit zou mede komen doordat de houding tegenover sekswerk in Zweden zo negatief is dat de politie de sekswerkers als medeschuldig ziet aan de problemen die zij meemaken, aldus de geïnterviewde sekswerkers in het onderzoek van Vuolajärvi. Op basis van interviews met 18 klanten en andere belanghebbenden in het onderzoek van DemandAT suggereren Östergren en collega's (2017b) dat sekswerkers en klanten in Zweden wantrouwiger zijn tegenover de politie en andere justitiële instanties dan in landen waar sekswerk gereguleerd of gedecriminaliseerd is (Duitsland en Nieuw-Zeeland). Een gebrek aan vertrouwen tussen betrokkenen in de seksbranche en formele instanties kan informatie-uitwisseling belemmeren en zodoende de opsporing van uitbuiting en andere misstanden in de branche bemoeilijken, aldus de onderzoekers (Östergren, 2017b).

#### *Deelname aan uitstapprogramma's*

In landen waar klanten worden gecriminaliseerd, besteden overheden ook aandacht aan het inrichten van ondersteuning voor sekswerkers die de branche willen verlaten. Er is weinig informatie beschikbaar over het succes van deze ondersteuning. In het Franse onderzoek van Le Bail e.a. (2019) lieten sekswerkers en medewerkers van hulp- en belangenorganisaties zich tijdens interviews kritisch uit over het uitstapprogramma dat sinds 2016 in Frankrijk beschikbaar is. Steun wordt namelijk alleen gegeven aan sekswerkers wanneer zij ten tijde van de aanvraag al zijn gestopt met sekswerk. Omdat de aanvraagprocedure veel tijd in beslag kan nemen, roept dit bij sekswerkers en medewerkers van hulp- en belangenorganisaties de vraag op hoe sekswerkers zichzelf dienen te onderhouden tijdens de aanvraagprocedure. Daarnaast waren sekswerkers bang voor het gebruik van persoonlijke gegevens door overheidsinstanties. Uit de enquête blijkt dat 39 procent van de sekswerkers weet van het uitstapprogramma en dat daarvan 26 procent de intentie heeft er gebruik van te maken. In het onderzoek van de Franse overheid (Willaert e.a., 2019) gaven sekswerkers die wilden stoppen met sekswerk aan dat het moeilijk was toegang te krijgen tot banen of training, mede vanwege lage scholing en beperkte beheersing van de Franse taal. Meer dan 80 procent vond dat de tijdelijke verblijfsvergunning van zes maanden die wordt gegeven aan migrantsekswerkers die willen stoppen te kort is voor het volgen van trainingsprogramma's die tot kwalificaties kunnen leiden (Willaert e.a., 2019).

#### *Wat zeggen betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

Sekswerkers in ons onderzoek zijn voorstander van uitstapprogramma's wanneer mensen hier vrijwillig gebruik van kunnen maken. Een uitstapprogramma moet niet opgelegd worden. Bij een uitstaptraject is het volgens slachtoffers van uitbuiting van belang dat hulporganisaties samenwerken en kijken naar individuele kwetsbaarheden, zoals verslaving, maar ook naar de competenties en de motivaties van een sekswerker die wil uitstappen. Het is voor slachtoffers (en/of uitstappers) belangrijk zo veel mogelijk met één persoon contact te hebben gedurende het uitstaptraject (en de hulpverlening) om een vertrouwensband op te kunnen bouwen.

Sekswerkers stellen dat een uitstapprogramma niet het beoogde doel kan bereiken wanneer de kansen op werk na het uitstappen beperkt blijven. Dit is naar verwachting een groot probleem voor trans sekswerkers wegens het dubbele stigma.

Eén van de sekswerkers stelt dat er naast uitstapprogramma's ook 'instapprogramma's' voor sekswerkers beschikbaar zouden moeten zijn waarin sekswerkers worden geïnformeerd en ondersteund bij het veilig en wettelijk vormen van hun beroep. Zij zegt dat uitbuiting vaak plaatsvindt wanneer mensen die voornemens zijn te beginnen met sekswerk niet weten hoe ze de vereiste zaken daarvoor kunnen regelen. Op dat moment ontvangen zij soms 'hulp' van anderen die onderdak of een lening aanbieden, wat zich voortzet in uitbuiting.

Deelnemers aan het onderzoek die gestopt zijn met (gedwongen) sekswerk zeggen dat de *outreach* van organisaties die hulp bij uitstappen aanbieden zo ingericht zou moeten zijn dat het mogelijk is sekswerkers meteen (dezelfde dag) een veilig verblijf aan te bieden. Slachtoffers van uitbuiting binnen de seksbranche lopen namelijk gevaar wanneer zij hulp aangeboden krijgen, maar niet direct terecht kunnen bij de hulporganisatie.

### 3.4 Seksuele uitbuiting

#### *Mensenhandel*

Een van de doelstellingen van (gedeeltelijke) criminalisering is om mensenhandel terug te dringen en de vervolging van betrokkenen mogelijk te maken. Een accurate weergave van de prevalentie van mensenhandel is moeilijk omdat veel mensenhandel onder de radar blijft (Di Nicola, 2021). Enkele grootschalige landenvergelijkende studies zijn uitgevoerd om het verband tussen prostitutiebeleid en mensenhandel nader te onderzoeken. Jakobsson en Kotsadam (2013) analyseerden data uit een groot aantal bronnen om de relatie weer te geven tussen de komst van slachtoffers van mensenhandel naar een land en prostitutiewetgeving, waarbij ze een onderscheid maakten tussen drie categorieën: landen waar de koop en/of verkoop van seks illegaal is, landen waar de (ver)koop van seks legaal is maar activiteiten daaromheen (bv. een seksbedrijf managen) niet, en landen waar alle drie activiteiten zijn toegestaan. Met data van in totaal 46 Europese landen laten de auteurs zien dat mensenhandel vaker voorkomt in de categorieën waar sekswerk legaal is dan in categorieën waar (activiteiten rondom) sekswerk illegaal is (ook: Di Nicola e.a., 2005). De auteurs benadrukken dat hier geen causale uitspraken op gebaseerd kunnen worden, omdat bevindingen gebaseerd zijn op correlaties en er geen longitudinale data beschikbaar zijn. Wel verwijzen ze naar twee casuslanden, Zweden en Noorwegen, waar mensenhandel verminderd zou zijn na inwerkingtreding van wetten die klanten criminaliseren.

Cho e.a. (2013) voerden een kwantitatieve analyse uit van registratiedata afkomstig van rapporten van de *United Nation's Office on Drugs and Crime* (UNODC)<sup>55</sup> voor ongeveer 150 landen. Aan de hand van regressieanalyses vinden zij enige steun voor de hypothese dat criminalisering leidt tot een kleinere seksbranche en een vermindering van mensenhandel. Landen waar sekswerk is gelegaliseerd (onafhankelijk van of daarnaast ook locatiegebonden seksbedrijven legaal zijn) hebben volgens de bevindingen gemiddeld te maken met een grotere toestroom van slachtoffers van mensenhandel. De onderzoekers vergelijken ook de geregistreerde gevallen van mensenhandel in Zweden met Denemarken om het effect van criminalisering dan wel legalisering/decriminalisering van sekswerk op mensenhandel te meten.<sup>56</sup> In die vergelijking vinden de auteurs dat het aantal sekswerkers in 2004 in Denemarken drie tot vier keer groter was dan in Zweden, en het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel meer dan vier keer groter dan in Zweden. De auteurs waarschuwen echter dat hun bevindingen geen bewijs leveren voor een causaal verband tussen criminalisering en vermindering van mensenhandel. Ook Jakobsson en Kotsadam (2014) zijn terughoudend in hun conclusies. Ze stellen dat landen met een goed functionerend politie- en rechtssysteem meer mensenhandel zullen opsporen en dat de cijfers mede afhankelijk zijn van de verschillende definities die landen hanteren. Een rapport van de Zweedse nationale politie (Wahlberg, 2012) laat bijvoorbeeld een stijging zien in het aantal gedetecteerde zaken mensenhandel tussen 2008 en 2011. De auteur legt de oorzaak daarvan niet bij de wet zelf, maar bij een verbetering van vaardigheden bij de politie en een speciaal toegewezen budget in deze periode om mensenhandel te bestrijden.

Ook andere auteurs – recent Weitzer (2021, p. 51) – wijzen op methodologische gebreken van de bovenstaande landenvergelijkende studies. Ten eerste, zoals waarvoor ook de UNODC zelf waarschuwt, zouden de gebruikte data zich niet goed lenen voor landenvergelijkend onderzoek. Verschillende landen gebruiken uiteenlopende definities van mensenhandel, de wijze van dataverzameling is vaak niet transparant, en per land worden andere (en soms minder) bronnen gebruikt om tot schattingen van mensenhandel te komen. Weitzer (2021) heeft ook kritiek op de wijze van analyse in de genoemde studies. Hij stelt onder andere dat er niet gecontroleerd kan worden voor andere factoren die invloed hebben op de omvang van mensenhandel in een land, dat 'legaal sekswerk' als dichotome variabele wordt gebruikt waarbij geen aandacht is voor variaties binnen beleid, en er geen aandacht is voor de wijze waarop mensenhandel wordt opgespoord in verschillende landen.

<sup>55</sup> Report on Trafficking in Persons: Global Patterns (UNODC, 2006).

<sup>56</sup> Ze kiezen voor een vergelijking tussen Zweden en Denemarken omdat er geen data beschikbaar zijn over mensenhandel voor de prostitutiewet uit 1999 in Zweden en omdat Denemarken soortgelijke sociaaleconomische omstandigheden kent als Zweden, maar een beleid hanteert waarbij de (ver)koop van seks legaal is.

Dodillet en Östergren (2011) menen op basis van het rapport van de Zweedse overheid (SOU, 2010) dat er geen bewijs is dat de Zweedse *Sex Purchase Act* mensenhandel heeft weten terug te dringen, hoofdzakelijk omdat er geen betrouwbare data beschikbaar zijn. Volgens Ellison e.a. (2019) geven de cijfers geen indicatie dat mensenhandel is verminderd in Noord-Ierland sinds invoering van artikel 64a van de *Human Trafficking and Exploitation Act 2015*. Östergren (2017b) suggereert daarnaast een mogelijk negatief gevolg van klantcriminalisering op de opsporing van mensenhandel. Op basis van interviews met Zweedse mannelijke klanten van sekswerkers stelt zij dat klantcriminalisering ertoe kan leiden dat klanten die mensenhandel of uitbuiting van een sekswerker vermoeden, dat minder snel zullen melden aan autoriteiten uit angst zelf vervolgd te worden.

Zoals eerder gesteld is het kenmerkend voor (gedeeltelijke) criminalisering dat beleid gericht op sekswerk (mede) als doel heeft om mensenhandel aan te pakken. Yingwana et al. (2019) hebben een studie in Zuid-Afrika uitgevoerd om het effect van de samensmelting tussen de aanpak van de seksbranche en mensenhandel nader te onderzoeken. Op basis van interviews en focusgroepen met sekswerkers en vertegenwoordigers van belangenorganisaties<sup>57</sup> identificeren de onderzoekers een aantal risico's. Zij constateren ten eerste dat de associatie tussen sekswerk en mensenhandel ertoe kan leiden dat belangenorganisaties voor sekswerkers (die de autonomie in plaats van het slachtofferschap van sekswerkers benadrukken) worden uitgesloten als samenwerkingspartner tegen mensenhandel. Daarnaast verwachten zij dat vaker voorkomende misstanden in de seksbranche, zoals geweld, lange werkdagen en het uitblijven van betalingen, ondergesneeuwd raken door hoofdzakelijk op mensenhandel te focussen.

#### *Wat zeggen betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

In ons onderzoek zijn slachtoffers van uitbuiting binnen de seksbranche over het algemeen positief gestemd over de criminalisering van de koop van seks. Zij verwachten dat het klanten kan afschrikken en dat uitbuiting voor de pooier daarom minder lucratief en aantrekkelijk zal zijn.

De geïnterviewde korpsexperts verwachten dat het criminaliseren van mensen die profiteren van illegaal sekswerk (maar waar (nog) geen sprake is van uitbuiting) of mensen die sekswerk faciliteren, de politie in staat zou stellen sneller te handhaven en mensenhandel op te sporen. Zij stellen dat het netwerk dat profiteert van sekswerkers nu zonder veel consequenties kan opereren, omdat het zeer lang duurt voor iemand verdacht is van mensenhandel. Daarentegen verwachten hulpverleners dat het criminaliseren van klanten ertoe zal leiden dat klanten geen signalen van uitbuiting of mensenhandel zullen doorgeven aan autoriteiten en in plaats daarvan hun ogen ervoor sluiten.

Geïnterviewde sekswerkers zeggen dat de prioritering van mensenhandel in de seksbranche het doet lijken of de positie van (vrijwillige) sekswerkers niet belangrijk is. Zij stellen dat de perceptie dat sekswerk categorisch een branche van uitbuiting is kan leiden tot een kwetsbaardere positie van sekswerkers. Klanten zouden sekswerkers hierdoor soms als inferieur behandelen, wat de kans op victimisatie vergroot.

#### *Handhaving en toezicht*

Sinds de *Sex Purchase Act* in Zweden zijn er verschillende speciale (politie)teams samengesteld die zich inzetten tegen sekswerk en mensenhandel (SOU, 2010). Handhaving beperkt zich hoofdzakelijk tot de grote steden, en richt zich met name op straatsekswerk. Politieagenten die tijdens het onderzoek van de Zweedse overheid bevraagd zijn menen dat acties tegen straatsekswerk het directe effect hebben potentiële klanten tegen te houden, en daarnaast op de lange termijn promotie en facilitering van sekswerk ontmoedigen (SOU, 2010). Volgens bevraagde politieagenten en aanklagers was de vervolging van kopers van seks echter geen prioriteit ten tijde van het onderzoek vanwege de lage straffen die op dat type misdrijf staan. In recente jaren lijkt meer aandacht uit te gaan naar de vervolging van klanten voor de koop van seks. In het rapport van de Zweedse politie uit 2012 (Wahlberg, 2012) is sprake van initiëring van 450 juridische zaken betreffende de koop van seksuele diensten. Hier geven politieagenten aan dat de *Sex Purchase Act* uitvoerbaar is zolang er voldoende middelen beschikbaar zijn en er prioriteit wordt gegeven aan handhaving van de wet. Volgens recent onderzoek van Olsson (2020) werden tussen 2011 en 2015 in Zweden 1.472 mensen vervolgd en 1.410 mensen veroordeeld wegens de koop van seks. Bijna iedereen die schuldig werd bevonden aan de koop van seks moest een boete betalen. De aantallen vervolgingen waren in deze jaren het hoogst wegens het budget dat aan de politie beschikbaar

<sup>57</sup> Interviews en focusgroepen zijn gehouden met in 21 sekswerkers uit Johannesburg en Cape Town; interviews zijn gehouden met 11 vertegenwoordigers van belangenorganisaties.

werd gesteld in de strijd tegen sekswerkgerelateerde misdrijven (Olsson, 2020). In Noord-Ierland stellen Ellison en collega's (2019) daarentegen dat er tot nu toe weinig arrestaties en vervolgingen zijn geweest onder wetsartikel 64a. De auteurs menen dat de wet weinig handvatten geeft wanneer de transactie van betaalde seks hoofdzakelijk online plaatsvindt, wat in Noord-Ierland bijna uitsluitend het geval is.

*Wat zeggen betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

De korpsexperts merken op dat de politie soms aan handen en voeten gebonden is, doordat in veel gemeenten andere regelgeving geldt. Wat in de ene gemeente mag, is in een andere gemeente illegaal. Door eenduidigheid aan te brengen in regels en beleid wordt duidelijk welke bevoegdheden ingezet kunnen worden voor toezicht en handhaving. Een effect dat zij verwachten van criminalisering is dat een deel van de branche minder zichtbaar wordt. Dit is een effect dat ook verwacht wordt door hulpverleners en de beleidsadviseurs zorg. Zij stellen dat het een illusie is om te denken dat meer maatregelen een vollediger beeld van de branche op kunnen leveren, en dat zicht krijgen op de branche met de maatregelen die nu gelden al heel lastig is.

Criminalisering van de koop van seks zou volgens de korpsexperts grote gevolgen hebben voor de opsporing, en de handhaving zwaar frustreren. Het contact met sekswerkers zou eronder lijden en klanten zouden veel minder snel melding doen van misstanden of mee willen werken aan het afleggen van een getuigenis, wanneer de sekswerker dit zelf niet kan of wil doen. De politie zou veel dossiers moeten aanleggen voor relatief lichte vergrijpen die moeilijk te bewijzen zijn, aangezien er onomstotelijk bewijs moet zijn voor zowel seksuele handeling als betaling. Hierdoor zou er ook minder tijd zijn om te besteden aan de schrijnende gevallen.

Geïnterviewden van het OM vinden dat sekswerk vanuit de eigen woning verboden moet worden omdat er geen toezicht op gehouden kan worden en omdat het de leefbaarheid van de buurt zou verslechteren.<sup>58</sup> Ook slachtoffers van uitbuiting scharen zich achter een verbod op thuiswerken, omdat het gebrekkige toezicht risico's oplevert voor de veiligheid van sekswerkers.

Volgens slachtoffers van uitbuiting is de aangiftebereid van slachtoffers binnen de seksbranche afhankelijk van de mate waarin zij vertrouwen dat de politie de mogelijkheden heeft de zaak (snel) op te pakken en effectief door te voeren. Wanneer dit vertrouwen ontbreekt, kan aangifte een gevaar opleveren voor de slachtoffers zelf en hun naasten, vooral wanneer uitbuiting plaatsvindt binnen een georganiseerd crimineel netwerk. Naast dat wetgeving ondersteund moet worden door de mogelijkheid tot handhaving, zeggen geïnterviewden van het OM dat handhaving door de politie onvoldoende is in de strijd tegen mensenhandel wanneer daders uiteindelijk niet vervolgd worden. Onder artikel 273f is in Nederland de bewijslast momenteel zo hoog dat het vrijwel onmogelijk is een zaak tegen een verdachte aan te spannen. Twee slachtoffers van uitbuiting denken dat het verbieden van sekswerk geen zin heeft omdat "alles dan stiekem zal gebeuren" of sekswerk dan "ondergronds gaat". Volgens hen zal er altijd vraag naar sekswerk blijven bestaan. Een slachtoffer van uitbuiting stelt dat van het strafbaar stellen van klanten mogelijk een afschrikwekkende werking uitgaat. Tegelijkertijd, zo stelt ze, zijn er ook klanten die het niets uitmaakt of de persoon met wie ze afspreken gedwongen wordt of het zelfs extra aantrekkelijk vinden.

Beleidsadviseurs Openbare Orde en Veiligheid benadrukken het belang van transparantie van de seksbranche om adequaat toezicht en handhaving uit te kunnen voeren. Ze betwijfelen of het criminaliseren van de seksbranche daaraan bijdraagt.

<sup>58</sup> De respondenten noemen als tijdsintensief alternatief handhaving van thuisprostitutie op basis van bestemmingsplannen.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Effecten van regulering

# 4

## 4 Effecten van regulering

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de (onderzochte) effecten van regulering van de seksbranche. In het literatuuronderzoek hebben wij ons gericht op studies over Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland. Deze bevindingen zijn wederom aangevuld met inzichten uit de groepsgesprekken en interviews met betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche.

#### *Beleid in Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland*

Regulering van de seksbranche duidt deels op de beperking van legale vormen van sekswerk en waar en wanneer sekswerk is toegestaan. In Oostenrijk is thuiswerk bijvoorbeeld niet toegestaan en verbieden de meeste provincies straatsekswerk. In alle landen wordt toegestane straatsekswerk beperkt tot specifieke zones. Daarnaast omvat regulering vaak registratie- en/of vergunningsplichten voor seksbedrijven en/of sekswerkers. Aan het verkrijgen van een vergunning voor sekswerkers kunnen verschillende strenge of minder strenge voorwaarden verbonden worden, zoals een minimumleeftijd, bewijs van zelfstandigheid (bijvoorbeeld middels een informatief gesprek) en het ondergaan van periodieke gezondheidsconsults. In Duitsland, Oostenrijk en een aantal Zwitserse kantons zijn sekswerkers verplicht zich te registreren bij bijvoorbeeld de gemeente of de politie. In Duitsland moeten sekswerkers sinds de inwerkingtreding van de *Prostitute Protection Act (Prostituiertenschutzgesetz; ProstSchG)* in 2017 een vergunning hebben om te mogen werken, waarbij zij onder andere verplicht zijn na een informatief gesprek gebruik te maken van een gezondheidsconsult aangeboden door de publieke gezondheidsdienst (*Öffentliche Gesundheitsdienst; ÖGD*). In Oostenrijk hebben sekswerkers geen vergunning nodig, maar zijn geregistreerde sekswerkers wel verplicht zich respectievelijk elke zes en twaalf weken te laten testen op soa's en hiv. Zoals ook voor Duitsland en Zwitserland geldt kan lokaal beleid tussen deelstaten/gemeenten sterk verschillen. In één Oostenrijkse provincie mogen sekswerkers bijvoorbeeld alleen werken in een geregistreerd seksbedrijf, maar zijn er tot dusver geen vergunningen voor seksbedrijven afgegeven. In Zwitserland zijn sekswerkers verplicht zich te melden bij een overheidsinstantie en bewijs te leveren verzekerd te zijn en een verblijfsvergunning te hebben om een werkvergunning te ontvangen. Sekswerkers mogen daar alleen als zelfstandige werken omdat de wet sekswerk uitsluit als een vorm van werk.

#### *Onderzoek naar regulering*

In de literatuur over effecten van regulering in de onderzochte casuslanden zijn weinig empirische studies te vinden. Uiteindelijk hebben wij in ons literatuuronderzoek slechts zeven empirische studies over effecten van regulering opgenomen. Deze lacune wordt door verschillende onderzoekers bevestigd. Zo geven Netzelmann e.a. (2018) bijvoorbeeld aan dat geen enkel recent empirisch onderzoek een betrouwbare schatting van het aantal sekswerkers in Duitsland heeft kunnen geven. Döring (2018) schrijft dat in Duitsland onder andere nog weinig onderzoek is gedaan naar de verschillende werkomstandigheden voor sekswerkers, naar eventuele verschuivingen van de markt naar het internet, en naar de rol van exploitanten.<sup>59</sup> In 2020 is een rapport uitgebracht door de *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* met een overzicht van het aantal registraties en vergunningen dat is afgegeven in (een deel van) 2017 en 2018. De auteurs van het rapport stellen dat de data vooralsnog aantonen dat deelstaten werk maken van de registratie van sekswerkers, maar dat een verdere evaluatie op basis van deze data niet mogelijk is. Naar verwachting worden binnen de komende drie jaar bevindingen gepubliceerd over ontwikkelingen in de Duitse seksbranche.<sup>60</sup> Volgens Amesberger (2017) is de situatie in Oostenrijk niet beter: grote delen van de Oostenrijkse seksbranche zijn niet in beeld en er wordt geen onderzoek naar gedaan. Ook een bredere zoektocht naar effecten van regulering in andere landen (met Nederland als uitzondering) leverde niet meer empirische studies op die voldeden aan onze selectie- en beoordelingscriteria.

<sup>59</sup> Daarnaast vindt Döring het ondermaats dat er in de ProstSchG verankerd is dat (slechts) één wetenschappelijk expert betrokken dient te zijn bij de verplichte evaluatie van de wetwijziging.

<sup>60</sup> In augustus 2021 heeft het Duitse BMFSFJ een aanbestedingsprocedure uitgezet voor evaluatieonderzoek van de ProstSchG.

## 4.2 Aard en omvang van de seksbranche

Hoewel regulering niet als expliciet doel heeft om de seksbranche te verkleinen, kenmerkt het beleid zich wel door maatregelen die de seksbranche inperken. Een mogelijke manier om dat te doen is een beperkt aantal vergunningen afgeven. Daarnaast kunnen overheden ervoor kiezen het aanbieden van sekswerk alleen toe te staan in specifieke gebieden. In ons literatuuronderzoek hebben wij haast geen studies gevonden die een (mogelijk) effect van regulering kunnen aantonen op de aard en omvang van de seksbranche in de geselecteerde casuslanden.

Hoewel het onderzoek van de Duitse BMFSFJ (2020) laat zien dat in 2018 het totaal aantal vergunningen voor sekswerkers 32.799 bedraagt, en dat zowel het aantal geregistreerde sekswerkers als het aantal vergunningen aan seksbedrijven in 2019 is gestegen, kan het onderzoek geen uitspraak doen over een vergroting of inkrimping van de seksbranche sinds de ProstSchG. Ook uit het onderzoek van Wagenaar e.a. (2013) over Oostenrijk kunnen weinig conclusies worden getrokken over de omvang van de seksbranche. Wagenaar en collega's vergeleken in een *mixed methods design* het prostitutiebeleid van Nederland en Oostenrijk. In dit onderzoek is gekeken naar statistieken van beide landen en zijn interviews afgenomen met verschillende betrokkenen in het veld. In Oostenrijk werd gesproken met 85 sekswerkers, 3 exploitanten, en 29 ambtenaren, professionals van hulpverleningsorganisaties, politici en politieagenten. Een deel van het onderzoek van Wagenaar e.a. betrof een evaluatie van de *Viennese Prostitution Act (Wiener Prostitutions Gesetz; WPG)* die in 2011 in Wenen in werking trad. Deze wet diende om sekswerk in Wenen strenger te reguleren, bijvoorbeeld door straatsekswerk in woongebieden te verbieden en daarbuiten te beperken tot bepaalde zones, en een vergunningsplicht voor seksbedrijven in te stellen. Uit het onderzoek van Wagenaar e.a. blijkt dat twee maanden voor de inwerkingtreding van de wet 70 van de ongeveer 500 seksbedrijven een licentie hadden aangevraagd, en acht bedrijven deze toegekend hadden gekregen. Wagenaar e.a. (2017) constateren dat drie jaar na de invoering van de maatregel 300 bedrijven een licentie hebben. De onderzoekers schrijven in hun boek uit 2017 dat nog geen duidelijk beeld geschetst kan worden van het effect van de vermindering in vergunde seksbedrijven. Veranderingen in het aantal vergunde bedrijven zeggen vooralsnog weinig over de omvang van de complete seksbranche. Daarnaast was het aantal geregistreerde sekswerkers tussen 2011 en 2014 toegenomen van 2.700 tot 3.600. Geïnterviewden verklaarden dat het dalen van het aantal legale werkplekken gepaard ging met meer illegaal sekswerk in appartementen.

### *Wat zeggen betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

In ons eigen onderzoek wijzen geïnterviewden op de forse vermindering van seksclubs en ramen in Nederland sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 en de daarmee gepaard gaande vergunningsplicht voor seksbedrijven, en met name in de afgelopen jaren. Daarnaast beschrijven sekswerkers en exploitanten gemeentelijke plannen om seksbedrijven tot specifieke locaties te beperken, zoals de plannen voor een erotisch centrum in Amsterdam. De vergunde branche in Nederland is dus volgens hen de afgelopen tijd zowel verkleind als meer aan specifieke locaties gebonden: een trend die zich volgens de betrokkenen vooralsnog voort lijkt te zetten.

De meeste sekswerkers en exploitanten die zich hierover uitlaten verwachten niet dat een vermindering van ramen de totale branche zal verkleinen, omdat sekswerk zich verder zal verplaatsen naar het internet. Eén uitgestapte sekswerker denkt wel dat strenge eisen rondom sekswerk, waaronder de vergunningsplicht, sekswerkers zouden kunnen ontmoedigen om door te gaan met sekswerk. Andersom verwachten de geïnterviewde korpsexperts niet dat een eventuele vergroting van de vergunde sector (door het openen van meer seksbedrijven) ervoor zou zorgen dat sekswerkers minder thuiswerken. Volgens hen liggen andere motieven onder het besluit om thuis te werken, zoals het verdienen van meer geld, de mogelijkheid te werken in anonimiteit, en de laagdrempeligheid van het internet. Thuissekswerkers zouden hierom niet zomaar in een club, in een privéhuis, of achter een raam gaan werken, mocht de mogelijkheid zich aandienen.

Deelnemers aan ons onderzoek noemen dus redenen waarom zowel het verstrekken van meer vergunningen als het inperken van de vergunde branche geen of een nadelig effect kan hebben op het aantal sekswerkers dat werkt in de onvergunde of illegale sector.



### 4.3 Juridische en maatschappelijke positie sekswerkers

#### *(Arbeids)rechten en omstandigheden*

Helfferrich e.a. (2007), Degenhardt en Lintzen (2019), en Wagenaar e.a. (2013) hebben onderzoek uitgevoerd naar het effect van regulering op de arbeidsrechten en werkomstandigheden van sekswerkers in Duitsland en Oostenrijk. Het onderzoek van Helfferrich e.a. richtte zich onder meer op gevolgen van de ProstG uit 2002. Deze wet maakte dat contracten tussen sekswerkers en klanten niet langer als wettelijk ongeldig werden gezien. Helfferrich e.a. namen onder meer vragenlijsten af onder en hielden interviews met betrokkenen, waaronder sekswerkers, exploitanten, politie en vertegenwoordigers van het ministerie.<sup>61</sup> Uit het onderzoek bleek dat enige jaren na invoering van de wet slechts een klein deel was verzekerd als sekswerker. De meesten waren verzekerd onder een ander beroep vanwege privacyredenen of omdat zij dachten als sekswerker niet verzekerd te kunnen zijn. De helft van de sekswerkers had enige vorm van een pensioen. Daarnaast werd weinig gebruikgemaakt van het recht om klanten die niet betalen aan te klagen, mede doordat zowel het bewijs als de gegevens van klanten vaak ontbrak. De onderzoekers concluderen dat een groot deel van de ondervraagde sekswerkers nog geen effecten van de wet had gemerkt, maar dat het merendeel zich positief uitte over de wet en hoopte dat het hun werkomstandigheden in de toekomst zou verbeteren.

Een recenter onderzoek van Degenhardt en Lintzen (2019) richtte zich op de ervaringen van vrouwelijke sekswerkers in de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland, korte tijd na de invoering van ProstSchG in 2017. Voor hun onderzoek maakten ze gebruik van participerende observatie, (etnografische) interviews en documentverzameling. Zij spraken onder meer met 880 sekswerkers, 47 exploitanten en 124 beheerders. Een onderdeel van de ProstSchG was onder meer een registratie- en vergunningsplicht voor sekswerkers, en strengere eisen aan seksbedrijven. Degenhardt en Lintzen constateren dat een minderheid van de sekswerkers zich registreert, onder andere door wantrouwen jegens de overheid, angst voor stigmatisering of gebrek aan kennis. Veel vrouwen wilden niet meer werken in bedrijven vanwege de registratieplicht; waarvan sommigen zelfs aangaven liever vrij en illegaal te willen werken dan 'gecontroleerd' te worden als geregistreerde sekswerker. De onderzoekers constateren een positiever effect van de strengere regels voor seksbedrijven: sommige seksbedrijven die niet aan de eisen voldeden sloten hun deuren, en geïnterviewden gaven aan dat hygiënecondities in andere seksbedrijven verbeterden.

Een van de doelen van de ProstSchG was om sekswerkers te informeren over hun rechten en plichten, zodat zij gebruik kunnen maken van rechten en hulp wanneer dat nodig is. Voor implementatie van de wet heeft het ministerie in Duitsland het 'Lola-project' gelanceerd om sekswerkers in Noordrijn-Westfalen toegang te geven tot relevante informatie. In het onderzoek van Degenhardt en Lintzen (2019) uiteten sekswerkers zich positief over de 'Lola App', een website en app voor sekswerkers met informatie over bijvoorbeeld gezondheid, migratie en contactpunten van hulpverleningsorganisaties. Vooral het feit dat de informatie in meer talen beschikbaar is (Duits, Roemeens, Bulgaars, Turks, Engels) sprak de sekswerkers aan.

Uit het onderzoek van Wagenaar e.a. (2013) komt naar voren dat het verplichtstellen van een licentie voor seksbedrijven in Wenen, in een poging de werkomstandigheden voor sekswerkers te verbeteren, niet tot het gewenste effect leidde. De licentieplicht zorgde voor minder legale werkplekken. Dit verslechterde de onderhandelingspositie van sekswerkers tegenover exploitanten. Er waren immers relatief veel sekswerkers tegenover relatief weinig werkplekken. Wagenaar e.a. (2013) stellen dat het tegelijkertijd onduidelijk is in hoeverre de eisen voor de licenties voor betere werkomstandigheden zorgden en in hoeverre er gehandhaafd werd. Uit het onderzoek van Wagenaar en collega's kwam verder naar voren dat de toewijzing van twee (later drie) exclusieve gebieden waarin straatsekswerk plaats mocht vinden leidde tot hevige concurrentie tussen straatsekswerkers, met een daling van prijzen voor seksuele diensten en onhygiënische werkomstandigheden tot gevolg.

<sup>61</sup> In totaal betrof dit 1295 respondenten die middels een enquête bevestigd waren, en 162 respondenten met wie interviews zijn gehouden.

*Wat zeggen betrokkenen in de Nederlandse seksbranche?*

Een vergunningsplicht voor sekswerkers kan als doel hebben om toezicht en handhaving van de seksbranche te bevorderen, maar kan daarnaast andere (onvoorziene) gevolgen hebben, bijvoorbeeld voor de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Sekswerkers en exploitanten waarschuwen dat hoge drempels van de vergunde branche, mede opgeworpen door een vergunningsplicht, ertoe kunnen leiden dat meer sekswerkers in illegaliteit werken. De sekswerkers zonder vergunning zouden vervolgens geen mogelijkheid hebben om bijvoorbeeld een zakelijke bankrekening te openen of een lening af te sluiten, waardoor hun arbeidspositie verslechtert. Ook zouden deze sekswerkers geen recht hebben op tegemoetkoming van de overheid wanneer zij niet kunnen werken. Een tegenargument dat wordt opgevoerd door een sekswerker is dat het bezit van een vergunning – wanneer deze verplicht wordt gesteld – idealiter ervoor moet zorgen dat mensen die deze bezitten géén problemen met instanties als banken en verzekeraars ervaren, waardoor hun arbeidsomstandigheden verbeteren. Het overgrote merendeel van sekswerkers verwacht echter niet dat een vergunning dit gevolg zal hebben. Over het algemeen denken sekswerkers en exploitanten dat de voorwaarden die aan een vergunning worden verbonden te streng zullen zijn, waardoor velen niet in aanmerking komen, en dat er weinig voordelen aan verbonden worden. Sommige van hen wijzen op raamsekswerkers in Nederland die volgens de regels belasting afdragen en toch in de kou stonden tijdens de coronacrisis.

De verhalen van slachtoffers van seksuele uitbuiting laten daarnaast zien dat het belangrijk is dat hulpverleningsorganisaties zichtbaar en bereikbaar zijn. Contact met deze organisaties is niet zelden voor slachtoffers de eerste stap om uit hun situatie te komen.

*Stigmatisering*

In het onderzoek van Degenhardt en Lintzen (2019) naar de invloed van de ProstSchG op sekswerkers in Noordrijn-Westfalen zeiden geïnterviewde sekswerkers dat de angst voor stigmatisering een belangrijke reden voor hen was om af te zien van registratie. Zij waren bijvoorbeeld bang post te ontvangen op hun thuisadres waaruit familie of bekenden op konden maken wat voor werk zij deden. Sekswerkers die zich wel registreerden ervaarden stigmatisering tijdens het registratieproces. De verplichte gezondheidsconsulten werden gezien als ongemakkelijk en vernederend. Wij hebben geen andere empirische studies gevonden over effecten van regulering van de seksbranche in Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland op stigmatisering van sekswerkers.

*Wat zeggen betrokkenen in de Nederlandse seksbranche?*

Sekswerkers zijn bang dat een vergunning die expliciet gekoppeld is aan het beroep ‘sekswerker’ kan leiden tot meer stigmatisering, bijvoorbeeld vanuit banken. Zij menen dat registratie en een vergunningsbeleid afbreuk doen aan hun privacy. Onder meer uit angst voor het uitlekken van informatie en mogelijk misbruik van de gegevens door de (toekomstige) overheid willen ze niet in een overheidssysteem geregistreerd staan als sekswerker. Veel sekswerkers in ons onderzoek ervaren de vergunningplicht als een onnodige bemoeienis van de overheid om vast te stellen of sekswerkers ‘gekwalificeerd’ zijn om hun werk uit te oefenen. Zij zeggen dat mensen in andere beroepen binnen de dienstverlening geen vergunning nodig hebben. Onder het mom ‘sekswerk is (gewoon) werk’, vinden zij dat de seksbranche hierin niet als uitzondering behandeld moet worden.

Hulpverleners, GGD-professionals en één beleidsadviseur zorg delen dit sentiment, en vinden het tegenstrijdig dat er op veel verschillende manieren geprobeerd wordt sekswerk moeilijk dan wel onmogelijk te maken, terwijl “we hebben afgesproken dat het een normaal beroep” is. Een hulpverlener noemt als voorbeeld gemeentebelid, waarin sekswerk volgens de APV is toegestaan, maar vervolgens door andere bestemmingsplannen feitelijk niet mogelijk is.

*Welzijn van sekswerkers en toegang tot gezondheidszorg en hulpverlening*

We hebben binnen Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland geen empirisch onderzoek gevonden over het effect van regulering op het fysiek en psychisch welzijn (waaronder de veiligheid) van sekswerkers. Een mogelijk aspect van regulering/de vergunningsplicht dat relateert aan zowel het fysiek welzijn van sekswerkers en de toegang tot gezondheidszorg en hulpverlening is het verplichte gezondheidsconsult. Twee onderzoeken in Duitsland geven enig inzicht in mogelijke effecten van het al dan niet verplichten van periodieke gezondheidschecks voor sekswerkers.

Het eerste onderzoek is uitgevoerd door Steffan in 2004, kort na de inwerkingtreding van de *Infection Protection Act (Infektionsschutzgesetz; IfSG)* in 2001 en de *Prostitution Act (Prostitutionsgesetz; ProstG)*

in 2002. Het onderzoek had als doel om de AIDS- en SOA-diensten die door de openbare gezondheidsdiensten in Duitsland worden aangeboden te beschrijven en te beoordelen tegen de achtergrond van de inwerkingtreding van de IfSG. Met deze wet werden verplichte gezondheidschecks voor sekswerkers afgeschaft en werden in plaats daarvan gezondheidsdiensten in het leven geroepen waar sekswerkers vrijwillig en anoniem gebruik van konden maken. In het onderzoek van Steffan vulden 174 medewerkers van adviescentra een enquête in over onder meer hun klantenbestand. Bij adviescentra die gespecialiseerd zijn in dienstverlening aan sekswerkers zijn vragen gesteld over de samenstelling van het klantenbestand binnen deze doelgroep en veranderingen in de werkwijze van het adviescentrum na invoering van de IfSG. De meeste geënquêteerden melden dat sinds de afschaffing van de verplichte gezondheidschecks voor sekswerkers, het aantal sekswerkers dat hen bezocht drastisch was verminderd. Sinds het onderzoek van Steffan (2004), is het prostitutiebeleid in Duitsland veranderd. Met de inwerkingtreding van de *Prostitution Protection Act (Prostituiertenschutzgesetz; ProstSchG)* is het wederom verplicht voor sekswerkers om periodiek gebruik te maken van een gezondheidsconsult, aangeboden door de publieke gezondheidsdienst (*Öffentliche Gesundheitsdienst; ÖGD*). Op basis van 11 interviews met hulpverleners en een online enquête onder 185 sekswerkers, trachten Körner e.a. (2020) onder meer deze aangeboden dienst te evalueren. De bevindingen tonen aan dat sommige sekswerkers, met name sekswerkers zonder verblijfsvergunning, werkvergunning of verblijfsadres, niet aan de voorwaarden voldoen om zich officieel als sekswerker aan te melden en daarom niet de ÖGD opzoeken voor een gezondheidsconsult. Van de 185 geënquêteerde sekswerkers zegt 68 procent gebruik te hebben gemaakt van het verplichte gezondheidsconsult, waarvan slechts 53 procent zich vervolgens officieel als sekswerker heeft aangemeld. Volgens het onderzoek heeft dit te maken met het feit dat de anonimiteit van sekswerkers die de ÖGD bezoeken, in tegenstelling tot vrijwillige hulporganisaties, niet gegarandeerd kan worden. De auteurs concluderen dat de voorwaarden voor een vergunning onder de ProstSchG en de beperkte reikwijdte van de publieke zorgverlening kunnen leiden tot meer illegaliteit binnen de seksbranche en een groter risico voor de gezondheid van de sekswerkers. Dit zou mede het geval zijn doordat niet alle sekswerkers ervan op de hoogte zijn dat zij ook nog steeds vrijwillige hulporganisaties kunnen bezoeken. Naast dat niet alle sekswerkers bereikt worden, hebben hulpverleners van de ÖGD volgens de bevindingen niet in alle vormen van sekswerk (bijvoorbeeld BDSM) expertise.

#### *Wat zeggen betrokkenen in de Nederlandse seksbranche?*

Volgens sekswerkers en de meeste exploitanten zou de drempel tot een gezondheidsdienst zo laag mogelijk moeten zijn. Wanneer gezondheidschecks onderdeel zijn van vergunningenbeleid zou die drempel juist verhoogd worden. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat sekswerkers onder de radar verdwijnen en geen zorg meer ontvangen. Ook GGD-professionals benadrukken met name de negatieve kanten van verplichte gezondheidschecks. Zij menen dat het koppelen van een gezondheidsdienst aan handhaving het vertrouwen van de sekswerkers in de gezondheidsdienst ondermijnt.

Geïnterviewden van het Openbaar Ministerie menen dat door de GGD of gemeente georganiseerde verplichte gezondheidsconsults, los van de praktische uitvoering, nuttig kunnen zijn omdat het zorg biedt en – zoals het informatieve gesprek dat ook doet – extra contactmomenten met een overheidsautoriteit oplevert. Ook het informatieve gesprek zou volgens hen als positief gevolg hebben dat sekswerkers meer in contact staan met overheidsinstanties. Het informatieve gesprek zou een geschikt moment zijn om te verzekeren dat sekswerkers hun rechten en plichten kennen. Het contactmoment zou verder gebruikt kunnen worden om de voorwaarden van een vergunning te bespreken, zoals regels over werkuren en belasting betalen. Exploitanten denken ook dat een verplicht informatief gesprek met de gemeente of een hulporganisatie een positieve impact kan hebben op de toegang tot zorg en hulpverlening. Vooral voor sekswerkers die uit het buitenland komen leent dat moment zich volgens hen goed voor informatie over waar sekswerkers terecht kunnen voor gezondheidschecks, rechtsbijstand en andere vormen van hulpverlening.

## 4.4 Seksuele uitbuiting

### *Aard en omvang van mensenhandel*

In ons literatuuronderzoek hebben we geen empirische studies gevonden over het effect van regulering op de aard en omvang van mensenhandel. Landenvergelijkend onderzoek naar de correlatie tussen beleidsvariant en mensenhandel is reeds besproken in het vorige hoofdstuk over criminalisering. Het enige onderzoek dat we hebben gevonden dat een uitspraak doet over een mogelijk effect van regulering op uitbuiting van sekswerkers is het onderzoek van Degenhardt en Lintzen (2019). Op basis van interviews met sekswerkers constateren de onderzoekers dat het registratieproces in Duitsland dermate lang duurt dat vrouwen die eerder een inkomen nodig hadden sneller in illegale structuren terechtkwamen en een grotere kans liepen uitgebuit te worden. Daarnaast ‘hielpen’ dubieuze partijen bij het aanvragen van vergunningen voor vrouwen. Doordat de gegevens van geregistreerde sekswerkers zijn terug te vinden op hun registratiecertificaat werden zij tot slot soms doelgericht slachtoffer van chantage en diefstal.

### *Wat zeggen betrokkenen in de Nederlandse seksbranche?*

#### *Over de registratie van en vergunningsplicht voor sekswerkers*

Eerder in dit hoofdstuk hebben we beschreven wat deelnemers aan ons onderzoek als mogelijke gevolgen noemden van de vergunningsplicht op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Geïnterviewden noemen daarnaast (verwachte) gevolgen van de vergunningsplicht voor het tegengaan van mensenhandel. Vooral sekswerkers verwachten niet dat een vergunningsplicht bijdraagt aan het opsporen en tegengaan van uitbuiting en mensenhandel. Het is maar de vraag of sekswerkers die uitgebuit worden de stap zullen zetten om een vergunning aan te vragen. Daarnaast kunnen ook sekswerkers *met* een vergunning uitgebuit worden. Het is in een intakegesprek immers niet altijd mogelijk te ontdekken of iemand uit eigen wil sekswerker wordt. De vergunningsplicht creëert volgens sekswerkers een onderscheid tussen mensen die legaal en illegaal werken, waarbij juist de tweede groep vaak al gekenmerkt wordt door bepaalde kwetsbaarheden, zoals jonge leeftijd of afkomst uit een niet-EU-land. Wanneer een vergunningsplicht drempelverhogend werkt, kan dat daarnaast als gevolg hebben dat sekswerkers kwetsbaarder worden voor uitbuiting omdat sekswerkers die geen vergunning kunnen of willen aanvragen minder geneigd zijn contact met instanties te zoeken. In plaats daarvan zoeken zij mogelijk hulp bij mensen die ondersteuning aanbieden, maar kwade intenties hebben. Dit zou vooral gelden voor sekswerkers die uit het buitenland komen en de regels in Nederland niet kennen. Een vergunningsplicht kan sekswerkers zonder vergunning verder onder de radar doen verdwijnen en hen er bijvoorbeeld van weerhouden naar de politie te stappen in het geval van misstanden uit angst zelf beboet te worden. Ook kan een vergunningseis drempels opleveren voor onvergunde sekswerkers wanneer zij willen stoppen met sekswerk, bijvoorbeeld omdat zij geen mogelijkheid hebben om een uitkering aan te vragen, aldus een uitgestapte sekswerker die dit zelf heeft meegemaakt. Een praktisch bezwaar is tot slot dat een vergunning geen gepaste oplossing is voor migrantsekswerkers, die vaak slechts enkele weken of maanden in Nederland werken. De medewerkers van het Openbaar Ministerie noemen als positief argument dat een verplicht informatief gesprek en periodiek consult de gelegenheid geven te vragen hoe iemand het werk vindt en of deze persoon sekswerk vrijwillig uitoefent. Op dat moment kunnen er signalen van gedwongen sekswerk opgepikt worden en kunnen mensen eventueel doorverwezen worden naar hulpverlening. Een tegenargument dat door een geïnterviewde medewerker van het Openbaar Ministerie wordt genoemd is de administratieve uitdaging van een vergunningsplicht voor sekswerkers. De geïnterviewde vraagt zich af of het geld dat daarvoor uitgetrokken zou moeten worden wellicht effectiever besteed is aan uitstapprogramma's. Een uitgestapte sekswerker denkt dat een informatief gesprek nuttig is om na te gaan of een sekswerker vrijwillig aan het werk begint, maar vindt dat deze check niet verbonden zou moeten zijn aan een vergunningsplicht.

#### *Over de vergunningsplicht voor seksbedrijven*

De meeste geïnterviewden in ons onderzoek zijn het erover eens dat exploitanten een vergunning dienen te hebben. Volgens sommige geïnterviewde exploitanten heeft de vergunningseis in Nederland geleid tot minder onbetrouwbare exploitanten in de seksbranche en een stabielere bedrijfsvoering. Exploitanten in het onderhavige onderzoek benadrukken in het geval van een vergunningsplicht vooral dat *elke* vorm van sekswerk vergund moet worden, waarbij zij met name wijzen op de internetbranche, omdat ze daar het meeste gedwongen sekswerk verwachten. Ook slachtoffers van uitbuiting vinden dat het te makkelijk is om betaalde seks aan te bieden via het internet zonder dat verhinderd wordt dat de aangeboden seks gedwongen is. Eén van hen meent dat het een goed idee is om sekswerk alleen toe te staan in vergunde clubs en andere vormen van sekswerk te verbieden, zodat sekswerk zichtbaar is en outreach-teams alle sekswerkers kunnen bereiken.

Een vergunningsplicht zou volgens exploitanten wenselijk kunnen zijn als dat betekent dat exploitanten mogen aannemen dat een sekswerker met vergunning niet gedwongen werkt. Exploitanten kunnen dan een oogje in het zeil houden en de politie inlichten wanneer zij tekenen van slachtofferschap zien, zonder dat zij terughoudendheid voelen omdat zij bang zijn als gevolg zelf te moeten sluiten. Exploitanten vinden het een te grote verantwoordelijkheid wanneer zij zelf moeten controleren op de (vaak subtiele) signalen van gedwongen sekswerk, vooral wanneer zij daar geen handvatten voor aangereikt krijgen en het onduidelijk is wat het gevolg is van hun melding. Bovendien creëert het frictie tussen de gemeente en seksbedrijven, in plaats van een gezamenlijke aanpak tegen mensenhandel te faciliteren. Zowel geïnterviewden vanuit het Openbaar Ministerie als exploitanten zeggen dat de vertrouwensband tussen exploitanten en de Nederlandse overheid verslechterd is als gevolg van de vele regels waardoor het huidige beleid wordt gekenmerkt, en dat de overheid (wellicht daardoor) weinig signalen over uitbuiting van exploitanten binnen krijgt.

### *Organisatie van handhaving en toezicht*

In ons literatuuronderzoek hebben we geen empirische studies gevonden over het effect van regulering op de organisatie van handhaving en toezicht.

#### *Wat zeggen betrokkenen in de Nederlandse seksbranche?*

Exploitanten in ons onderzoek denken vaker dan sekswerkers dat enige vorm van controle binnen de seksbranche nodig is om mensenhandel in de seksbranche tegen te gaan. Enkele exploitanten wijzen erop dat toezicht verbetert wanneer (raam)bedrijven zich in dezelfde buurt of straat bevinden. Wanneer deze samen geplaatst zijn kan de politie makkelijker regelmatig langskomen voor controle. Daarnaast is er sprake van veel sociale controle, waarbij exploitanten, sekswerkers en zelfs klanten in kunnen springen wanneer misstanden zich voordoen. Beleidsadviseurs Zorg van gemeenten vinden het belangrijk dat er op enige manier bemoeienis mogelijk is vanuit de gemeente, zodat de gemeente toezicht op de branche houdt, handhaving mogelijk is en de GGD de sekswerkers kan benaderen. Zij vrezen echter dat meer maatregelen er juist voor zorgen dat toezicht minder goed mogelijk is, omdat een deel van de sekswerkers zich in mindere mate aan het totaalpakket aan maatregelen zal houden.

Ook de geïnterviewden van het Openbaar Ministerie en geïnterviewde korpsexperts zeggen dat toezichthoudende taken noodzakelijk zijn, omdat het Openbaar Ministerie en politie zeer afhankelijk zijn van het kunnen signaleren van mensenhandel en andere misstanden. Sekswerkers die onder dwang werken, voelen zich lang niet altijd slachtoffer van mensenhandel. Daarom moet de seksbranche zichtbaar en vindbaar zijn. Zij benadrukken het belang van registratie om zicht te krijgen en te behouden op de seksbranche. Daarnaast beschrijven de geïnterviewden van het Openbaar Ministerie de vergunningsplicht als een effectief middel om tijd te besparen bij onderzoek naar uitbuiting en misstanden. Elke situatie waarbij een sekswerker géén vergunning heeft kan dan direct als verdacht behandeld worden. Sekswerkers zonder vergunning zouden volgens hen zowel hulpverlening aangeboden moeten krijgen als beboet moeten worden wegens overtreding van de wet. Geïnterviewden van het Openbaar Ministerie menen dat vergunningen lokaal moeten worden afgegeven omdat handhaving anders niet haalbaar is. Ook de korpsexperts menen dat een vergunningsplicht handhaving en het identificeren van sekswerkers makkelijker zou maken. Wanneer exploitanten verplicht worden de vergunning van de sekswerkers te controleren en een gesprek met hen aan te gaan, zullen ook zij een prikkel ervaren om de vergunning te controleren, uit angst om dicht te moeten. De korpsexperts menen ook dat een vergunningsplicht ervoor zou kunnen zorgen dat klanten beter weten bij welke sekswerker ze goed zitten, en bij welke misschien niet.

De geïnterviewde korpsexperts zien in de organisatie van handhaving en toezicht een groot belang in eenduidig, nationaal beleid. Dat zorgt ervoor dat grijze gebieden niet meer bestaan, dat iemand direct als verdacht aangemerkt kan worden, en er een directe consequentie van een overtreding gevoeld kan worden. De korpsexperts vinden dat het op dit moment voor criminelen te makkelijk is om een illegaal bordeel of illegaal escortbedrijf op te zetten en te verplaatsen, zodra er vanuit de gemeente actie ondernomen kan worden. Het traject van melding naar dwangsom, incasso en sluiting duurt te lang om een bedreiging te vormen.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Effecten van decriminalisering

# 5

## 5 Effecten van decriminalisering

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we wat bekend is uit onderzoek naar effecten van decriminalisering, met name in Nieuw-Zeeland. We vullen de literatuurstudie wederom aan met de ervaringen en verwachtingen omtrent relevante maatregelen van betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche.

#### *Beleid in Nieuw-Zeeland*

In 2003 is de *Prostitution Reform Act* (PRA) ingevoerd in Nieuw-Zeeland. Voor de invoering van de PRA werd binnensekswerk in de praktijk getolereerd: sekswerkers adverteerden als ‘escorts’ en seksclubs als ‘massagesalons’. Door de invoering van de PRA werd het managen van seksbedrijven en het financieel profiteren van het sekswerk van iemand anders legaal. Daarnaast werd straatsekswerk legaal en waren sekswerkers niet langer verplicht zich te registreren. Naast de legalisering van de gehele seksbranche kregen sekswerkers voorts meer rechten dan voorheen, zoals het recht om klanten te weigeren. Mensen zonder een permanente verblijfsvergunning mogen in Nieuw-Zeeland niet werken als sekswerker.

#### *Onderzoek naar decriminalisering*

De bevindingen in het literatuuronderzoek naar de effecten van decriminalisering zijn gebaseerd op 20 empirische studies. Het overgrote merendeel betreft studies naar de effecten van beleid in Nieuw-Zeeland. Enkele andere studies hebben betrekking op het beleid in New South Wales (Australië). Sinds invoering van de PRA heeft er één officiële wetsevaluatie in Nieuw-Zeeland plaatsgevonden (PLRC, 2008), met geen zicht op vervolgonderzoek in opdracht van de overheid. Na deze studie is dan ook zeer weinig informatie beschikbaar over veranderingen in de aard en omvang van de seksbranche. We hebben meerdere studies gevonden over het effect van decriminalisering op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Het merendeel van deze studies bestaat uit interviews met sekswerkers of andere betrokkenen bij de Nieuw-Zeelandse seksbranche. We hebben geen empirische studies gevonden over het effect van decriminalisering in Nieuw-Zeeland op seksuele uitbuiting.

### 5.2 Aard en omvang van de seksbranche

#### *Omvang totale seksbranche, instroom sekswerkers en vraag naar betaalde seks*

Decriminalisering stelt niet als doel om de omvang van de seksbranche te beïnvloeden. Wel wordt als één van de argumenten tegen decriminalisering gesteld dat deze beleidsvariant de seksbranche zou vergroten, implicerend dat dit een onwenselijk effect is (Schmidt, 2017). De vergaring van ondersteunend of weerlegend bewijs voor deze uitspraak is moeilijk, omdat het bijna onmogelijk is accurate schattingen te maken van de omvang van de seksbranche (bijvoorbeeld PLRC, 2008). Abel e.a. (2007) hebben een uitgebreid onderzoek uitgevoerd ten behoeve van de evaluatie van de PRA, waarop het rapport van de *Prostitution Law Review Committee* (PLRC; 2008) grotendeels is gebaseerd.<sup>62</sup> Het onderzoek vond plaats in vijf locaties in Nieuw-Zeeland, namelijk Auckland, Christchurch, Wellington, Nelson en Napier gedurende een periode van anderhalf jaar. Vanwege eerder onderzoek met gebruik van soortgelijke methoden in 1999 in Christchurch<sup>63</sup> was voor deze locatie vergelijkend onderzoek voor en na de decriminalisering mogelijk. In tabel 5.1 zijn de aantallen weergegeven. De onderzoekers concludeerden dat de PRA geen waarneembaar effect had op het aantal mensen dat in de seksindustrie werkt (ook PLRC, 2005; 2008). In de interviews met sekswerkers in hetzelfde onderzoek werd decriminalisering ook niet genoemd als een factor die meewoog in het besluit om als sekswerker te beginnen (ook: Abel, 2010; Abel e.a., 2009). Recentere data over de omvang van de seksbranche in Nieuw-Zeeland zijn niet beschikbaar.

<sup>62</sup> Het onderzoek van Abel e.a. omvatte een niet-gerandomiseerde steekproef van 772 sekswerkers voor surveyonderzoek en 58 sekswerkers en een aantal professionals voor diepte-interviews.

<sup>63</sup> Plumridge & Abel (2000).

**Tabel 5.1 Aantallen sekswerkers in Christchurch, Nieuw-Zeeland in 1999 en 2006<sup>64</sup>**

	Zelfstandige sekswerkers (binnen)	Straat- sekswerkers	Sekswerkers in bedrijven	Totaal aantal sekswerkers
Christchurch 1999	36 (10)	106 (28)	233 (62)	375
Christchurch 2006	90 (23)	100 (26)	202 (51)	392
Totaal aantal 5 steden 2006	850 (36)	253 (10)	1293 (54)	2396

Tabel gebaseerd op Abel e.a. (2009, p. 523). Percentages worden aangegeven tussen haakjes.

#### *(Omvang) subbranches*

In het hierboven beschreven onderzoek van Abel e.a. (2007) zijn tevens data verzameld over de omvang van de subbranches van de seksindustrie, namelijk over sekswerkers die als zelfstandige werken (vanuit huis of een gezamenlijk huis met enkele andere sekswerkers), sekswerkers die in dienst zijn bij een bedrijf en sekswerkers die op straat werken. De vergelijking tussen de steekproeven in Christchurch van 1999 en 2006 van Abel e.a. (2007) suggereert dat een deel van de sekswerkers die voorheen binnen seksbedrijven werkten na decriminalisering als zelfstandige of in samenwerking met andere sekswerkers in kleinschalige 'bordelen' (*Small Own Operated Brothel*; SOOB) werkt. Binnen straatsekswerk – de kleinste en meest riskante subbranche van de seksbranche – hebben zich in de tijd van het onderzoek geen opvallende veranderingen voorgedaan. In een ander artikel concluderen dezelfde auteurs (Abel & Fitzgerald, 2012) op basis van dezelfde dataset dat (decriminaliserend) prostitutiebeleid niet voldoende is om de subbranche straatsekswerk te verkleinen.

#### *Wat vinden betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

De korpsexperts in ons onderzoek verwachten niet dat er, in het geval van decriminalisering, veel verschuivingen in de branche zullen plaatsvinden.

#### *Achtergrond sekswerkers*

In het onderzoek van Abel e.a. (2007) staan de auteurs ook stil bij de achtergrond van de sekswerkers. In de steekproeven in Christchurch tussen 1999 en 2006 doen zich kleine verschillen voor in de etnische achtergrond van de sekswerkers: in 2006 zijn er iets meer sekswerkers met een Maori- of 'andere' etnische achtergrond dan in 1999 (Abel e.a., 2007). De onderzoekers geven niet aan of zij denken dat dit een direct gevolg van de wetwijziging is geweest. De gemiddelde leeftijd van sekswerkers, de leeftijd waarop zij begonnen met sekswerk en het opleidingsniveau van sekswerkers waren in beide steekproeven vergelijkbaar. De subbranche straatsekswerkers bevatte vaker sekswerkers met een Maori-etniciteit, transgenders en minderjarigen dan de andere subbranches.

### **5.3 Juridische en maatschappelijke positie sekswerkers**

#### *(Arbeids)rechten en omstandigheden*

Met de decriminalisering van sekswerk hebben sekswerkers in Nieuw-Zeeland meer rechten gekregen. Zij kunnen zich beroepen op de bestaande relevante wetgeving voor dienstverlening omtrent gezondheids- en veiligheidseisen. Daarnaast hebben ze bijvoorbeeld het recht om klanten te weigeren en zonder vergunning zelfstandig of in een kleinschalige corporatie met maximaal vier sekswerkers te werken (PRA, 2018). De behandeling van sekswerk als normaal beroep betekent tevens dat sekswerkers verplicht zijn belasting af te dragen, zoals dat ook bij regulering (en sommige vormen van criminalisering) het geval is.

In het onderzoek van Abel e.a. (2007) zei meer dan 90 procent van de sekswerkers dat zij zich ervan bewust waren dat ze meer rechten hadden onder de PRA dan voorheen. In de diepte-interviews waren sekswerkers van mening dat de versterking van deze rechten 1) hun meer macht gaf om veilige seks af te dwingen, 2) hun het recht gaf een klant te weigeren, 3) hen beschermd tegen geweld, en 4) hun

<sup>64</sup> In 2007 zijn nogmaals schattingen gemaakt van de aantallen sekswerkers in de vijf gebieden. Volgens die schatting werkten 731 personen als zelfstandig sekswerker, 395 als straatsekswerker en 1206 als sekswerker binnen een bedrijf. De meerderheid (87 procent) was vrouw.



meer zekerheid bood, en hen gesteund en veilig deed voelen (ook PLRC, 2008). Sekswerkers ervaren meer controle over hun werkomstandigheden en in hun interacties met klanten. Ook in de interviews van Abel en Fitzgerald (2010b), Zangger (2015), en Rottier (2018) zagen sekswerkers verbeteringen in hun arbeidsomstandigheden en autonomie sinds de introductie van de PRA. In het onderzoek van Abel e.a. zeiden sekswerkers (uitgezonderd straatsekswerkers) na decriminalisering minder vaak druk te voelen om een klant aan te nemen wanneer zij dat niet wilden. Sekswerkers die in dienst waren bij een seksbedrijf weigerden post-decriminalisering vaker een klant dan voorheen en ervaren daarbij vaker steun van management (Abel e.a., 2007). In de interviews van Zangger (2015)<sup>65</sup> meldden sekswerkers dat er verbetering moest komen in het respect van management voor hun recht klanten te weigeren. Daarnaast bleek uit een aantal interviews met sekswerkers van Abel en Ludeke (2021a)<sup>66</sup> dat exploitanten nog regelmatig de werktijden en prijzen van sekswerkers bepaalden, en dat sekswerkers terughoudend waren in het indienen van een formele klacht wanneer exploitanten inbreuk maakten op hun rechten. Zoals Mossman en Mayhew (2007) aankaartten, je eigen rechten *kennen* is niet hetzelfde als op je eigen rechten durven *aandringen*. Toch ervaren ook de sekswerkers in het onderzoek van Abel en Ludeke (2021a) meer steun wanneer zij het toch aandurfdem om weerstand tegen de exploitant te bieden.

Volgens het rapport van de PLRC (2008) kan niet goed gemeten worden of seksclubs en privéhuizen zich houden aan de OSH-richtlijnen<sup>67</sup> omtrent werkveiligheid en gezondheid vanwege een gebrek aan regelmatige inspecties door overheidsinstanties. In het onderzoek van Mossman en Mayhew (2007)<sup>68</sup> dachten stakeholders dat de PRA weinig invloed had op de managementstijl van exploitanten van de bestaande seksbedrijven: de managers die hun werknemers goed behandelden blijven dat doen, en de managers die hun werknemers slecht behandelden zullen dat waarschijnlijk ook ongeacht gewijzigde wetgeving blijven doen. Wel waren de geïnterviewden positief over de seksbedrijven die na inwerkingtreding van de PRA werden opgericht en noemden ze als voordeel dat sekswerkers die ontevreden waren met hun werkomstandigheden nu de mogelijkheid hadden zelfstandig te werken of een kleinschalige coöperatie (een 'SOOB') op te richten.

Zoals eerder besproken hebben zelfstandige sekswerkers en sekswerkers die in een SOOB werken volgens de PRA geen vergunning nodig. In het onderzoek van Zangger (2015) geven Nieuw-Zeelandse sekswerkers aan dat lokale statuten echter regelmatig hun recht om met maximaal vier sekswerkers vanuit huis te werken, inperken. Zangger stelt daarnaast vast dat woningbouwcorporaties gebruikmaken van een clause die werk vanuit de verhuurde woning verbiedt om sekswerkers af te weren, waardoor zelfstandige sekswerkers moeite hebben een legale werkplek te vinden.

#### *Wat vinden betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

In het onderhavige onderzoek geeft het overgrote merendeel van de sekswerkers spontaan aan voorstander te zijn van het Nieuw-Zeelandse model van decriminalisering, onder meer omdat zij denken dat deze beleidsvariant de meeste positieve impact op hun arbeidspositie heeft. Daarmee doelen zij met name op dezelfde rechten krijgen als andere beroepsgroepen (vastgelegd in een cao), en de mogelijkheid hebben om mee te praten over het inrichten van prostitutiebeleid. Daarnaast verwachten zij dat het recht om een zakelijke bankrekening kunnen openen, een lening of hypotheek krijgen, en een creditcard aanvragen hun arbeidspositie versterkt.

De meeste sekswerkers zeggen tijdens de groepsgesprekken bereid te zijn belasting te betalen omdat dat bijdraagt aan de legitimering van sekswerk. Dat zou hun echter wel bepaalde voordelen op moeten leveren, zoals ondersteuning wanneer zij niet kunnen werken. Veel sekswerkers refereren hier aan de, volgens hen, gebrekkige financiële steun van de Nederlandse overheid toen zij niet mochten werken tijdens de coronacrisis.

<sup>65</sup> Het onderzoek van Zangger bestaat uit 40 semigestructureerde diepte-interviews (30 met indoor sekswerkers en tien met managers) in Auckland in 2012.

<sup>66</sup> Het onderzoek van Abel en Ludeke (2021a) bestaat uit 17 interviews met sekswerkers.

<sup>67</sup> OSH verwijst naar de afdeling *Occupational Safety and Health* van het ministerie van Arbeid.

<sup>68</sup> In dit onderzoek zijn interviews afgenomen met 86 respondenten, waarvan 38 exploitanten en 48 maatschappelijk werkers in vijf regio's van Nieuw-Zeeland (ook Mossman, 2010).

*Wat vinden betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche van een minimumleeftijd van 18 jaar?*

In Nieuw-Zeeland mogen mensen vanaf 18 jaar als sekswerker werken. Wij hebben aan betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche gevraagd wat zij denken dat de gevolgen zijn van deze minimumleeftijdsgrens.

Het merendeel van de sekswerkers, enkele exploitanten, en de korpsexperts denkt dat de minimumleeftijdsgrens om sekswerk uit te mogen oefenen 18 jaar zou moeten zijn. Geïnterviewden menen namelijk dat jongeren die willen (of moeten) werken als sekswerker dat zullen doen ongeacht (il)legaliteit. Juist deze groep is kwetsbaar en blijft beter zichtbaar en kan beter beschermd worden wanneer zij niet worden gecriminaliseerd. Daarnaast gebruiken geïnterviewden een argument gebaseerd op het ideaal van decriminalisering: in andere beroepen mag je ook vanaf je 18<sup>e</sup> (of eerder) werken, op je 18<sup>e</sup> mag je stemmen, het leger in, et cetera. Daarom zou ook sekswerk vanaf je 18<sup>e</sup> gepermitteerd moeten worden. In één respondentengroep van sekswerkers, die bestond uit uitsluitend Zuid-Amerikaanse vrouwen, vond vrijwel iedereen dat de leeftijdsgrens hoger zou moeten zijn, namelijk 21, omdat mensen zich volgens hen op deze leeftijd over het algemeen bewuster zijn van de risico's van het vak en sterker in hun schoenen staan. Ook de geïnterviewden van het Openbaar Ministerie en sommige exploitanten geven de voorkeur aan een minimumleeftijdsgrens van 21 jaar omdat mensen op die leeftijd minder beïnvloedbaar zijn.

Beleidsadviseurs zorg zijn het niet onverdeeld eens over een leeftijdsgrens van 21 jaar. Eén beleidsadviseur vindt dat de leeftijdsgrens op 18 jaar zou moeten staan, omdat (naast dezelfde redenen die sekswerkers, exploitanten en korpsexperts ook noemden) zij verwacht dat het toezicht op deze jonge, kwetsbare groep afneemt. De andere twee beleidsadviseurs vonden 21 jaar als minimale leeftijdsgrens een goede maatregel omdat jongeren in dat geval niet zomaar sekswerker kunnen worden. Anderzijds vonden zij dat een leeftijdsgrens een goede manier kan zijn om een norm te stellen, dat (in dit geval) seks met jongeren taboe is. Zij vonden het belangrijk om deze norm te stellen in de hoop dat de vraag naar seks met jongeren (of minderjarigen) hierdoor afneemt.

*Stigmatisering*

Sekswork is een beroep waar een aanzienlijk stigma aan kleeft (Benoit e.a., 2015). In het onderzoek van Zangger (2015) geven sekswerkers aan dat stigmatisering met de introductie van de PRA verminderd is maar niet verdwenen. Sekswerkers vertellen dat zij nog steeds last hebben van stigmatisering en discriminatie, waardoor zij schaamte ervaren en er regelmatig voor kiezen anderen niet te vertellen wat hun beroep is. Dit kan weer tot gevolg hebben dat sekswerkers minder steun ervaren en nadelige gevolgen voor hun welzijn ervaren (Zangger, 2015). Abel en Fitzgerald (2010b), Mossman en Mayhew (2007) en Rottier (2018)<sup>69</sup> trekken in hun onderzoek ook de conclusie dat de PRA beperkte invloed heeft gehad op het stigma dat met sekswork wordt geassocieerd. In de studie van Abel e.a. (2007) had het merendeel van de geënquêteerde sekswerkers een vaste arts, maar slechts de helft vertelde hun arts wat hun beroep was. De voornaamste reden daarvoor was het verwachte stigma en de angst dat informatie over hun beroep invloed zou hebben op de behandeling door hun arts. Volgens de vergelijking tussen de steekproeven van 1999 en 2006 in Christchurch was er weinig verschil in hoe vaak sekswerkers hun beroep vertellen aan zorgprofessionals voor en na decriminalisering (ook Abel, 2014). Wahab en Abel (2016) suggereren op basis van interviews wel dat de PRA invloed heeft gehad op hoe hulpverleners over sekswork praten.<sup>70</sup> Volgens de onderzoekers spreken zij nu vaker over sekswork als beroep.

In interviews met 14 exploitanten in het onderzoek van Abel en Ludeke (2021b) zeggen exploitanten nog steeds last te hebben van een stigma in hun interactie met commerciële instanties, bijvoorbeeld omdat banken en verzekeringsmaatschappij weigeren zaken met hen te doen of een nadelig beleid tegenover hen hanteren.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Onderdeel van het onderzoek van Rottier waren 119 semigestructureerde diepte-interviews met sekswerkers, exploitanten en andere betrokkenen.

<sup>70</sup> Het onderzoek betreft diepte interviews met 15 respondenten die ervaring hebben met werken met sekswerkers.

<sup>71</sup> Tijdens telefonisch contact met Gilian Abel zegt zij dat sekswerkers in Nieuw-Zeeland daarentegen weinig problemen ervaren met het verkrijgen van leningen van de bank of het huren van woningen.

*Wat vinden betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

De sekswerkers die wij in dit onderzoek gesproken hebben, kaarten stigma aan als het grootste probleem binnen hun werk. Prostitutiebeleid zou volgens zowel sekswerkers en exploitanten moeten inzetten op normalisering en de vermindering van stigma, zodat sekswerk zowel door instanties als door anderen behandeld wordt als ‘gewoon werk’. Zij denken dat decriminalisering van de seksbranche de grootste kans heeft tot destigmatisering te leiden. Sekswerkers denken namelijk dat stigmatisering verminderd (hoewel nooit volledig uitgebannen) kan worden wanneer de overheid en de media sekswerkers niet enkel in een negatief daglicht stellen (bijvoorbeeld als drugsverslaafd, laagopgeleid) of als slachtoffers weergeven. Als gevolg hiervan verwachten zij dat banken en verzekeringsmaatschappijen werkenden in de seksbranche gelijk zal behandelen. Wanneer sekswerk volledig is gedecriminaliseerd, en daarmee gedestigmatiseerd, zou dat ervoor zorgen dat iemand die in het verleden sekswerker is geweest daar geen nadeel van ondervindt wanneer deze persoon op een nieuwe baan solliciteert. Hulpverleners in ons onderzoek menen ook dat volledige destigmatisering lastig wordt, tenzij er op lange termijn geïnvesteerd wordt in scholing, belangenbehartiging, vakbonden, en een maatschappelijke mentaliteitsverandering. Dit kan er mede voor zorgen dat het diepe wantrouwen jegens de overheid dat sekswerkers hebben, verminderd wordt. Waar sekswerkers, exploitanten en hulpverleners pleiten voor een benadering van sekswerk als ‘gewoon werk’, vindt het merendeel van de geïnterviewden van het Openbaar Ministerie en slachtoffers van uitbuiting juist dat sekswerk niet als een normaal beroep gezien kan of moet worden.

*Fysiek en psychisch welzijn*

In het onderzoek van Mossman en Mayhew (2007) zei het merendeel van de geïnterviewde exploitanten en maatschappelijk werkers dat zij sinds de inwerkingtreding van de PRA een verbetering in welzijn en zelfvertrouwen opmerkten bij sekswerkers (ook Mossman, 2010). Ook in het onderzoek van Armstrong (2021)<sup>72</sup> zeiden geïnterviewde sekswerkers minder stress te ervaren door de wetenschap dat alle aspecten van sekswerk gedecriminaliseerd zijn.<sup>73</sup>

In het onderzoek van Mossman en Mayhew (2007; ook Mossman, 2010) melden exploitanten en hulporganisaties dat het door de verplichting van condoomgebruik in de PRA makkelijker is voor sekswerkers om veilige seks te onderhandelen met hun klanten (ook Abel & Fitzgerald, 2010a). Zij kunnen bijvoorbeeld wijzen op de stickers van het Nieuw-Zeelandse ministerie van Gezondheid in hun kamers waarop de details van deze overtreding staan beschreven. Desondanks lijkt de PRA niet tot meer veilige seks, zoals condoomgebruik, in de seksbranche te hebben geleid. Een waarschijnlijke reden daarvoor is dat veel sekswerkers ook voor inwerkingtreding van de PRA – vermoedelijk als gevolg van hiv-/aidscampagnes in de jaren 80 – zorgden voor veilige seks (PLRC, 2008).<sup>74</sup>

*Wat vinden betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

In ons onderzoek hebben wij sekswerkers, exploitanten en hulpverleners gevraagd naar hun mening over verplicht condoomgebruik. De meeste sekswerkers vinden dat condooms (en PrEP) gratis moeten worden verstrekt en dat voorlichting dient te worden gegeven over veilige seks en soa’s, maar dat condoomgebruik niet verplicht moet zijn. Zij zien dit als een vorm van bemoeienis van de overheid die tot weinig resultaat leidt omdat condoomgebruik niet gecontroleerd kan worden. Exploitanten staan niet afkeurend tegen verplicht condoomgebruik, maar zeggen ook dat controle daarop vrijwel onmogelijk (en ongewenst) is. Daarnaast noemen sekswerkers dat hiv en soa’s bij sekswerkers sterk verminderd zijn de afgelopen jaren en dat de prevalentie daarvan bij sekswerkers waarschijnlijk gemiddeld lager ligt dan bij veel andere bevolkingsgroepen. Dit wordt ook gezegd door de GGD-professionals. De overheid heeft volgens hen dus geen goede reden juist bij sekswerkers veilige seks te verplichten. Voorstanders van verplicht condoomgebruik kunnen zich vinden in het argument uit het literatuuronderzoek dat deze wettelijke verplichting rugdekking geeft wanneer een klant om seks zonder condoom vraagt.

<sup>72</sup> In dit onderzoek zijn tussen 2018 en 2020 interviews afgenomen met 46 sekswerkers in Nieuw-Zeeland.

<sup>73</sup> Bovendien toonde het promotieonderzoek van Alschech (2019) in Canada en Amerika onder 339 sekswerkers onder meer dat een grotere controle van sekswerkers over hun werkomstandigheden minder traumatische stress voorspelde.

<sup>74</sup> Uit recent onderzoek van Roguski (2013) blijken daarnaast geen grote verschillen in condoomgebruik en kans op seksueel overdraagbare aandoening tussen migrant en niet-migrantsekswerkers in Nieuw-Zeeland.

### Veiligheid sekswerkers

Ook in het rapport van de PLRC (2008) achtte het merendeel van de sekswerkers de PRA niet in staat veel te doen aan incidenten (bijvoorbeeld weigering van een klant te betalen) en geweld (bijvoorbeeld fysiek of seksueel) dat plaatsvond. Bijna een kwart van de sekswerkers vond wel dat de situatie enigszins verbeterd was, met name doordat ze meer middelen hadden om te reageren op geweld, bijvoorbeeld door aangifte te doen. Armstrong (2014) deed onderzoek door 28 straatsekswerkers te interviewen over de manier waarop zij hun klanten ‘screenen’ om hun eigen veiligheid zo goed mogelijk te waarborgen. De bevindingen tonen aan dat sekswerkers na decriminalisering op zichtbaardere, dus veiligere, plekken kunnen werken en de tijd (kunnen) nemen om hun klanten te screenen en met hen te onderhandelen. De auteur vergelijkt dit met soortgelijk onderzoek in de context van criminalisering, waar sekswerkers deze tijd niet kunnen nemen uit angst op te vallen bij de politie (Wotton, 2005). Uit verschillende onderzoeken (Armstrong, 2017; PLRC, 2008) blijkt dat ook onder de PRA straatsekswerkers een groter risico lopen op geweld dan sekswerkers die binnen werken.

In het rapport van de PLRC (2008) is opgenomen hoe vaak sekswerkers rapporteerden incidenten en geweld meegemaakt te hebben in de voorgaande twaalf maanden. Een aantal gegevens is weergegeven in tabel 5.2. In het onderzoek van Plumridge en Abel (2000) zijn dezelfde vragen gesteld aan een steekproef van 303 sekswerkers in Christchurch, maar dan met betrekking tot de gehele tijd dat een respondent als sekswerker werkte. Er is daarom geen vergelijking mogelijk tussen beide datasets. Wij hebben geen ander onderzoek gevonden over cijfers van geweld tegen sekswerkers (voor of na de PRA) waardoor geen uitspraak gedaan kan worden over de daadwerkelijke impact van de PRA op de prevalentie van geweld.

**Tabel 5.2 Negatieve ervaringen van sekswerkers (in %) tijdens werk Nieuw-Zeeland 2006 (PLRC, 2008)**

	Straatsekswerkers	Sekswerkers in bedrijven	Zelfstandige sekswerkers (binnen)
Weigering van klant te betalen	31,5	7,5	12,6
Fysiek geweld door klant	13,4	10,4	7,3
Verkrachting door klant	5,3	3,3	1,5

### Toegang tot gezondheidszorg en hulpverlening

Uit het onderzoek van Abel (2014)<sup>75</sup> blijkt dat na decriminalisering het merendeel van de steekproef van Nieuw-Zeelandse sekswerkers veilige seks had en regelmatig een arts bezocht. Er bleek echter in de vergelijking tussen het gebruik van diensten in 1999 en 2006 in Christchurch weinig verschil. Harcourt e.a. (2010)<sup>76</sup> vergeleken de toegang tot gezondheidszorg en hulpverlening in drie steden in Australië met verschillende beleidsvormen, namelijk Melbourne (regulering: vergunde seksbedrijven zijn legaal), Sydney (decriminalisering: geen vergunningen) en Perth (criminalisering van alle vormen van sekswerk). Zij vonden met name dat decriminalisering de toegang van hulpverleningsorganisaties tot locatiegebonden seksbedrijven bevorderde, wat volgens de auteurs zou kunnen leiden tot een verhoogd welzijn van sekswerkers. De arbeidsomstandigheden (maatregelen met betrekking tot gezondheid en veiligheid) in de vergunde seksbedrijven van Melbourne werden als het positiefst ervaren, maar er was weinig zicht op de omstandigheden in de onvergunde seksbedrijven in Melbourne.

#### *Wat vinden betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

De bovenstaande bevinding van Harcourt e.a. (2010) komt overeen met de verwachtingen en ervaringen van GGD-professionals. Zij verwachten dat decriminalisering van sekswerk veel barrières weghaalt die nu tussen sekswerkers en hulpverlening instaan. De GGD-professionals verwachten dat decriminalisering een positieve invloed kan hebben op hoe onder andere de GGD ingezet wordt en op de mate waarin van hulpverlening gebruikgemaakt wordt door sekswerkers. Sekswerkers willen niet snel naar voren komen met problemen wanneer zij zelf illegaal werken uit angst voor represailles en uit angst niet geholpen te worden. De GGD-professionals merkten tijdens de

<sup>75</sup> Dit artikel is gebaseerd op dezelfde dataverzameling als de studies van Abel e.a. (2007).

<sup>76</sup> De gebruikte methoden van Harcourt e.a. (2010) bestonden uit een aantal interviews met betrokkenen, bezoeken aan seksbedrijven en vragenlijst die is afgenomen bij een totaal van 605 sekswerkers werkzaam in een locatiegebonden seksbedrijf, verdeeld over de drie steden. Hoewel sekswerk in Perth tijdens het onderzoek van Harcourt e.a. officieel was verboden werden de seksbedrijven gedoogd.

coronacrisis dat het verbieden van sekswerk ervoor zorgde dat sekswerkers niet naar het spreekuur kwamen, hoewel zij wel degelijk werkten. De GGD-professionals geven aan dat, wanneer er binnen de overheid wordt uitgegaan van de behoefte van de sekswerker, de drempel lager ligt voor sekswerkers om hulp te zoeken dan wanneer de overheid hulpverlening als uitstaploket ziet.

### *Toegang tot het recht*

Verschillende onderzoeken tonen aan dat decriminalisering leidt tot een hogere bereidheid onder sekswerkers om melding te maken van (seksueel) geweld en andere misstanden. In de studie van Abel e.a. (2007) zei meer dan de helft van de respondenten die ook voor de inwerkingtreding van de PRA sekswerker waren dat de houding van de politie tegenover sekswerkers na decriminalisering verbeterd was. In de interviews zeiden sekswerkers dat ze na decriminalisering meer geneigd waren incidenten aan de politie te melden (ook PLRC, 2008). Armstrong (2017) deed soortgelijk onderzoek naar veranderingen in de relatie tussen politie en straatsekswerkers sinds decriminalisering in Nieuw-Zeeland door interviews te houden met sekswerkers, politie en hulporganisaties.<sup>77</sup> Ook in dit onderzoek zeiden geïnterviewden (zowel sekswerkers als professionals) dat de decriminalisering van sekswerk het makkelijker maakte om gevallen van geweld of andere conflicten met de klant (bijvoorbeeld weigering te betalen) te melden aan de politie (ook Wahab & Abel, 2016). Sekswerkers meldden meer vertrouwen in de politie en respondenten van de politie vonden dat decriminalisering hun meer gelegenheid gaf zich te bekommeren om de veiligheid van sekswerkers.

Zangger (2015) noemt in haar proefschrift enkele gevallen waarin klanten werden veroordeeld omdat zij de condoom verwijderden tijdens commerciële seks, en een casus waarbij een sekswerker succesvol een exploitant vervolgde wegens seksuele intimidatie. Hoewel dit geen duidelijke eerstehands dataverzameling betreft, tonen deze bevindingen aan dat sinds decriminalisering in Nieuw-Zeeland (af en toe) sprake is van (succesvolle) vervolging van klanten en derden die de veiligheid van een sekswerker in gevaar brengen. Ook Rottier (2018) noemt een aantal zaken waarin sekswerkers beroep deden op het arbeidsrecht in gevallen van misbruik of na conflicten.

## **5.4 Seksuele uitbuiting**

Volgens verschillende auteurs is het vrijwel onmogelijk om het effect van prostitutiebeleid op mensenhandel te meten (bijvoorbeeld Östergren, 2017b). In ons literatuuronderzoek naar effecten van decriminaliserend prostitutiebeleid vonden wij bijna geen studies die prostitutiebeleid in verband brachten met mensenhandel. Een mogelijke verklaring daarvoor is de opmerking van Rottier (2018) in zijn proefschrift, namelijk dat “daar waar sekswerk in het internationale discours vaak in één adem genoemd wordt met mensenhandel, deze vergelijking niet of nauwelijks wordt gebruikt in Nieuw-Zeeland. Eerder wordt mensenhandel in dit land beschouwd als een ernstige vorm van uitbuiting” (p. 206). Daarnaast maakt de unieke geografische ligging van Nieuw-Zeeland dat de grenzen goed te bewaken zijn tegen ongewenste migratiestromen. Rottier schrijft in zijn proefschrift dat in Nieuw-Zeeland sinds 2003 geen geregistreerde gevallen van transnationale mensenhandel naar de seksbranche zijn vastgesteld. Ook volgens Abel (2021)<sup>78</sup> zijn er zowel voor als na decriminalisering geen gevallen van mensenhandel bekend binnen de seksbranche in Nieuw-Zeeland.

De meest relevante informatie over het onderwerp uitbuiting staat in het rapport van de PLRC (2008). In het desbetreffende onderzoek meldt bijna 4 procent van de geïnterviewde sekswerkers dat zij door iemand anders gedwongen zijn tot sekswerk.<sup>79</sup> Er zijn geen gegevens uit andere jaartallen, voor of na de PRA, beschikbaar over de prevalentie van seksuele uitbuiting in Nieuw-Zeeland. In het onderzoek van

<sup>77</sup> In dit onderzoek zijn diepte-interviews afgenomen met 28 vrouwelijke sekswerkers en 17 professionals die te maken hebben met de veiligheid van sekswerkers, waaronder vier politieagenten (Armstrong, 2017).

<sup>78</sup> Persoonlijke communicatie.

<sup>79</sup> Veruit de voornaamste reden om als sekswerker te werken, genoemd door ongeveer 93 procent van de respondenten, was financieel van aard.

Abel e.a. (2007) bleek verder dat iets meer dan 1 procent van de geënquêteerden minderjarig (dus onder de 18) was. De PLRC (2008) schat op basis van dat getal in dat de PRA niet heeft geleid tot een toename van minderjarigen in de seksbranche.

*Wat vinden betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche?*

Enkele sekswerkers en exploitanten in ons onderzoek verwachten dat decriminalisering kan leiden tot minder uitbuiting binnen de branche. Wanneer sekswerk wordt behandeld als vies of abnormaal worden sekswerkers klein en machteloos gehouden en zijn zij kwetsbaarder voor misbruik door een ander.

Eén hulpverlener verwacht dat decriminalisering voor meer uitbuiting zal zorgen, omdat daders in die situatie geen strobreed in de weg gelegd wordt en zij volgens de hulpverlener vrij spel hebben. De geïnterviewde korpsexperts verwachten niet dat decriminalisering tot een grote toename van mensenhandel zal leiden, gezien de huidige geringe pakkans van daders van mensenhandel. Wel verwachten zij dat de decriminalisering kan leiden tot minder zicht op seksuele uitbuiting en mensenhandel. Omdat het signaleren van mensenhandel veel moeilijker is dan het signaleren van illegaal sekswerk verwachten zij met volledige decriminalisering van de seksbranche minder signalen te ontvangen en minder zicht te hebben op eventuele uitbuiting en mensenhandel.

Een slachtoffer van uitbuiting noemt decriminalisering een slecht idee. Daarmee wordt uitgedrukt dat sekswerk normaal is en dat, zo stelt deze persoon, is het niet. Deze persoon stelt dat sekswerk wel mogelijk moet zijn, maar dan alleen in, bijvoorbeeld, clubs zodat outreachend veldwerk door hulpverleningsorganisaties mogelijk is.



# Conclusie

# 6

## 6 Conclusie

### Welke prostitutiebeleidsvarianten zijn er te onderscheiden?

In dit onderzoek beschrijven we drie prostitutiebeleidsvarianten, namelijk **criminalisering**, **regulering** en **decriminalisering**. Binnen criminalisering kan vervolgens een onderscheid gemaakt worden tussen (sub)varianten waarbij zowel het kopen als verkopen van seks en alle activiteiten rondom sekswerk verboden zijn, een variant waarbij het (ver)kopen van seks niet verboden is maar alle activiteiten daaromheen wel, en een variant waarbij naast derden ook de klant wordt gecriminaliseerd. Elke beleidsvariant kenmerkt zich door eigen politieke waarden die aan de variant ten grondslag liggen, doelen die met het beleid worden nagestreefd, (flankerende) beleidsmaatregelen en acties die binnen het beleidskader worden uitgevoerd en het mechanisme waarmee een relatie tussen doelen, maatregelen en acties wordt beoogd. **Het valt op dat invulling die landen en regio's geven aan beleidsvarianten tussen landen en regio's sterk kan verschillen.** Dit kan komen doordat landen met soortgelijk beleid niet altijd voor dezelfde maatregelen en acties kiezen, en doordat een land de precieze invulling van beleid aan lokale of regionale overheden overlaat. Er kan daarnaast sprake zijn van beleidsmaatregelen en acties die in meer dan één beleidsvariant voorkomen. Binnen de beleidsvariant regulering kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een bepaalde vorm van sekswerk, zoals sekswerk vanuit huis, verboden is, een maatregel met een criminaliserend karakter. Ondanks deze kanttekeningen levert dit onderzoek **een helder beeld op van de verschillen tussen beleidsvarianten.** Dit beeld wordt in de onderstaande tabel samengevat. We merken hierbij op dat het op basis van eerder onderzoek niet altijd mogelijk was om uitspraken te doen over alle veronderstelde relaties tussen doelen en maatregelen en acties.

	<i>Criminalisering</i>	<i>Regulering</i>	<i>Decriminalisering</i>
<i>Politieke waarden</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traditionele seksuele moraliteit en gezinswaarden</li> <li>• (Gender)gelijkheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromis tussen een negatieve en faciliterende grondhouding tegenover sekswerk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomie</li> <li>• Gelijkheid</li> </ul>
<i>Doelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduceren of uitbannen van de seksbranche</li> <li>• Bescherming van de sekswerker</li> <li>• Mensenhandel tegengaan</li> <li>• Bescherming van de openbare orde</li> <li>• Gendernormen veranderen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bescherming van sekswerker</li> <li>• Bescherming van de maatschappij/openbare orde en de volksgezondheid</li> <li>• Versterken van de rechtspositie van sekswerkers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De mensenrechten van sekswerkers waarborgen en hen beschermen tegen uitbuiting</li> <li>• Het welzijn en de beroepsgezondheid en -veiligheid van sekswerkers te bevorderen</li> <li>• Het beleid dient bevorderend te zijn voor de volksgezondheid</li> </ul>
<i>Maatregelen en acties</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strafbaarstelling van sekswerkers</li> <li>• Strafbaarstelling van derden/activiteiten omtrent de (ver)koop van seks</li> <li>• Strafbaarstelling van klanten</li> <li>• Beperking sekswerk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registratie van en vergunningsplicht voor sekswerkers</li> <li>• Andere plichten sekswerkers</li> <li>• Vergunningsplicht seksbedrijven</li> <li>• Andere plichten exploitanten</li> <li>• Restricties type en locatie sekswerk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekswerk wordt geregeld in (generiek) arbeids-, fiscaal, en bestuursrecht</li> <li>• Sekswerk kan voor een deel vergunningsvrij worden uitgeoefend</li> <li>• Tegengaan van uitbuiting</li> <li>• Direct recht op sociale zekerheidsvoorzieningen</li> <li>• Waarborgen van gezondheid en veiligheid</li> </ul>
<i>Flankerende maatregelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ondersteunende maatregelen</li> <li>• Mensenhandelbeleid</li> <li>• Informatiecampagnes</li> <li>• Belastingregelingen</li> <li>• Huurrecht beperken</li> <li>• <i>Harm prevention measures</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verplicht condoomgebruik</li> <li>• Advies en begeleiding aan sekswerkers</li> <li>• Maatregelen gericht op sekswerkers met een migratieachtergrond</li> <li>• Verruimen van handhavingsmogelijkheden voor overheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verplichten van verblijfsvergunning</li> <li>• Beperkingen voor de zichtbaarheid en vestigingsmogelijkheden van seksbedrijven</li> </ul>



	<i>Criminalisering</i>	<i>Regulering</i>	<i>Decriminalisering</i>
<i>Veranderstelde mechanismen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De veranderende norm zorgt ervoor dat de vraag naar commerciële seks minder wordt. Daardoor is er minder gelegenheid voor seksuele uitbuiting.</li> <li>De arrestatie van sekswerkers zou hen in de gelegenheid brengen om exploitanten of mensenhandelaren aan te geven bij de politie</li> <li>De symbolische uitstraling van de wet, voorlichtingscampagnes en rehabilitatieprogramma's beïnvloedt de mentaliteit en het gedrag van mannen en bevordert daarmee gendergelijkheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meer rechten zorgt voor een betere positie van sekswerkers</li> <li>Legalisering, advies en begeleiding verminderen het risico op geweld en uitbuiting en komen het vertrouwen in autoriteiten en aangiftebereidheid ten goede</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De behandeling van sekswerk als normaal beroep zorgt voor <i>empowerment</i> van sekswerkers in hun interacties met klanten, exploitanten en overheidsinstanties</li> <li>Een betere band met justitiële instanties verbetert de toegang tot het recht en hulpverlening en verhoogt aangiftebereidheid</li> <li>Zeggenschap van sekswerkers in het maken en uitvoeren van beleid verbetert hun positie en draagt bij aan destigmatisering</li> </ul>

### Wat zijn de onderzochte effecten van prostitutiebeleidvarianten?

We hebben onderzocht wat er op basis van eerder onderzoek te zeggen is over de effecten van de verschillende beleidvarianten. We keken naar drie clusters van effecten, namelijk de aard en omvang van de seksbranche, de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers en de aard en omvang van mensenhandel. Op basis van eerder onderzoek is niet altijd iets zinnigs te zeggen over de effecten van prostitutiebeleid. Dat komt ten eerste omdat effecten niet zozeer bepaald worden door beleidvarianten maar veel meer door individuele maatregelen, door de wijze waarop maatregelen worden geïmplementeerd en door de mate waarin ze worden gehandhaafd. **De keuze en uitvoering van maatregelen is dus bepalender dan de keuze voor een beleidvariant.** Ten tweede geldt dat naar sommige beleidvarianten (nog) weinig empirisch onderzoek is verricht. Een derde reden is dat de onderzoeken die er zijn een grillig en ingewikkeld fenomeen moeten onderzoeken waarbij het opleveren van harde, eenduidige feiten niet altijd mogelijk is. Tegelijkertijd geeft eerder onderzoek wel een beeld van de effecten die maatregelen en acties binnen beleidvarianten hebben. Het is op basis van dit onderzoek niet mogelijk om onderscheid te maken tussen korte- en langetermijneffecten of uitspraken te doen over de invloed van contextfactoren op de aan- of afwezigheid van effecten van beleid.

#### Criminalisering

Met betrekking tot de **omvang van de seksbranche** suggereert een aantal studies, met name over Zweden, dat (gedeeltelijke) criminalisering de seksbranche verkleint. Deze onderzoeksrapporten maken daarbij veelal gebruik van voorzichtige formuleringen: het onderzoeksrapport van de Zweedse overheid stelt bijvoorbeeld dat er *geen bewijs is voor een toename* in het aantal sekswerkers dat binnen werkt, en dat de seksbranche *niet groter* is geworden sinds klantcriminalisering. Daarnaast komen onderzoeken naar het effect van beleid in Noord-Ierland en in Engeland tot andere conclusies. Deze onderzoeken tonen een verwaarloosbaar verschil in de vraag naar betaalde seks als gevolg van strengere wetgeving of laten zelfs een stijging zien in het aanbod van sekswerk na klantcriminalisering. Veelgehoorde kritiekpunten op onderzoek naar de omvang van de seksbranche gaan over gebrekkige dataverzameling en de uitsluiting van minder zichtbare branches. Hoewel het nauwelijks mogelijk is om het empirisch te onderbouwen, vrezen onderzoekers dat een slinking van de zichtbare branche eigenlijk een verschuiving betekent naar sekswerk dat thuis wordt gedaan en wordt aangeboden via het internet. Onderzoek duidt daarnaast op de mogelijkheid dat de klanten die niet worden afgeschrikt door strengere regelgeving tevens de klanten zijn die meer risico opleveren voor sekswerkers.

Onderzoeken naar de invloed van (gedeeltelijke) criminalisering op de **juridische en maatschappelijke positie** van sekswerkers constateren een aantal negatieve effecten. Geënquêteerde sekswerkers vinden overwegend dat zij als gevolg van de wetswijziging te maken hebben met een verslechtering in de leefomstandigheden en een vermindering in inkomen. Omdat klanten nu meer risico lopen in hun interactie

met sekswerkers kunnen zij daarnaast veeleisender worden, bijvoorbeeld door om seks zonder condoom te vragen of een lagere prijs te onderhandelen. Ander onderzoek wijst op een verband tussen (gedeeltelijke) criminalisering en gezondheidsrisico's zoals hiv en soa's, geweld tegen sekswerkers, en beperkte toegang tot gezondheidszorg, hulpverleningsdiensten en justitiële instanties. Een ander mogelijk doel van met name klantcriminalisering is om de publieke houding zo te beïnvloeden dat sekswerk als onacceptabel wordt gezien. De onderzoeken die we hierover hebben gevonden tonen aan dat criminalisering volgens het 'Zweeds model' inderdaad leidt tot een negatievere houding van de bevolking tegenover de koop van seks. Blijkend uit hetzelfde onderzoek is een mogelijk (onbedoeld) neveneffect dat de bevolking ook negatiever aankijkt tegen de verkoop van seks. De (gedeeltelijke) criminalisering van de seksbranche lijkt dus gepaard te gaan met de stigmatisering van sekswerkers.

Zoals ook over de omvang van de seksbranche, zijn onderzoekers over het algemeen sceptisch over de mogelijkheid betrouwbare uitspraken te doen over de **omvang van mensenhandel** op basis van de beschikbare data. Enkele grootschalige landenvergelijkende onderzoeken tonen slechts zwakke positieve correlaties aan tussen legalisering van sekswerk en mensenhandel, maar ook de auteurs zelf waarschuwen dat geen concrete conclusies aan deze bevindingen verbonden kunnen worden.

### Regulering

In ons literatuuronderzoek hebben wij geen studies gevonden die een effect van regulering aantonen op de **omvang van de seksbranche** in de geselecteerde landen. Invoering van een registratie- en/of vergunningsplicht lijkt tot een toename aan vergunde seksbedrijven en geregistreerde sekswerkers te leiden, maar daaraan kunnen geen uitspraken verbonden worden over de daadwerkelijke omvang van de seksbranche. Wel laten twee onderzoeken in Duitsland en Oostenrijk zien dat sommige vergunningsaanvragen van seksbedrijven worden afgewezen en dat in ieder geval een aantal seksbedrijven dientengevolge sluit.

Als het gaat om de **juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers** geldt dat we alleen met veel voorzichtigheid iets kunnen zeggen over de gevolgen van het reguleren van de seksbranche op slechts enkele aspecten van de juridische en maatschappelijke positie. Onderzoek naar gevolgen van regulering suggereert dat een vermindering van legale werkplekken ertoe kan leiden dat exploitanten meer zeggenschap hebben over sekswerkers, of dat sekswerkers illegaal (vanuit huis) gaan werken. Daarnaast zorgt het invoeren van een registratieplicht voor sekswerkers er niet altijd voor dat zij ook daadwerkelijk ervoor kiezen om zich te laten registreren. Dit komt mede door angst voor een verlies aan anonimiteit en risico op stigmatisering. In het onderzoek na invoering van regulerend beleid in Duitsland sloot slechts een klein deel van de sekswerkers verzekeringen af en werd er weinig gebruikgemaakt van het recht om klanten die niet betalen aan te klagen. Dit leek mede met een gebrek aan kennis te maken te hebben: sekswerkers dachten bijvoorbeeld als sekswerker niet verzekerd te kunnen zijn. Dat met de invoering van regulerende wetgeving in Duitsland ook is ingezet op informatievoorziening lijkt positief ontvangen te worden door sekswerkers. Sekswerkers in Noordrijn-Westfalen zeggen hun rechten en plichten beter te begrijpen doordat relevante informatie in meerdere talen beschikbaar is via een website en app.

In ons literatuuronderzoek hebben we geen empirische studies gevonden die zich specifiek richten op het effect van regulering op **seksuele uitbuiting**. Eén onderzoek suggereert dat een lang registratieproces voor sekswerkers mogelijk het risico vergroot dat sekswerkers die meteen geld nodig hebben in het illegale circuit verdwijnen of 'hulp' accepteren van dubieuze derden.

### Decriminalisering

Er is weinig onderzoek naar het effect van de Nieuw-Zeelandse *Prostitution Reform Act* op de **aard en omvang van de seksbranche**. Volgens de wetsevaluatie in 2008 was het enige waarneembare effect van de wet dat sekswerkers die voorheen in seksbedrijven werkten, na de wetswijziging vaker zelfstandig of in kleinschalige coöperaties met andere sekswerkers hun werk uitvoerden.

De meeste gevonden studies richten zich op effecten van decriminalisering op de **juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers**. Uit interviews en enquêtes met sekswerkers en andere betrokkenen bij de Nieuw-Zeelandse seksbranche bleek dat sekswerkers als gevolg van decriminalisering verbeterde arbeidsomstandigheden, autonomie, en toegang tot instanties ervoeren. Sekswerkers zeiden meer controle te voelen in hun interacties met klanten, over meer middelen te beschikken om te reageren op misstanden en geweld en als straatsekswerker op zichtbaardere (en dus veiligere) plekken te kunnen werken. Dat sekswerkers door de *Prostitution Reform Act* de mogelijkheid hebben samen met andere sekswerkers een (kleinschalig) bedrijf op te zetten, verhoogt ook de ervaren autonomie van sekswerkers. Verschillende onderzoeken tonen aan dat decriminalisering leidt tot meer vertrouwen in justitiële instanties en een hogere bereidheid onder sekswerkers om melding te maken van geweld en andere misstanden. Verder leidt decriminalisering mogelijk tot een verbetering in welzijn doordat sekswerkers meer zelfvertrouwen hebben en minder stress ervaren. Er zijn geen opvallende effecten van decriminalisering op de gezondheid van sekswerkers of op toegang tot zorginstanties gevonden. Hoewel de *Prostitution Reform Act* over het algemeen positief beoordeeld wordt door betrokkenen, constateren onderzoekers dat het beperkte invloed heeft gehad op stigmatisering.

We hebben geen empirische studies gevonden over het effect van decriminalisering op **seksuele uitbuiting**. Naar verwachting komt dit doordat mensenhandel in Nieuw-Zeeland geen groot probleem is, en omdat sekswerk en mensenhandel in Nieuw-Zeeland als losstaande fenomenen worden beschouwd.

### **Wat ervaren en verwachten mensen in het veld van beleidsmaatregelen?**

Meningen van betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche over welke beleidsvariant leidt tot de meest positieve gevolgen zijn verdeeld, mede omdat geïnterviewden andere meningen hebben over wat het **doel** van prostitutiebeleid zou moeten zijn. Sekswerkers, exploitanten en hulpverleners vinden bijvoorbeeld dat het voornaamste doel van prostitutiebeleid de versterking van de positie van sekswerkers moet zijn. Sekswerkers moeten worden ondersteund en beschermd, zonder overmatige bemoeienis van de overheid. Beleidsmedewerkers zorg en openbare orde en veiligheid vinden dat prostitutiebeleid zo ingericht moet zijn dat sekswerkers goed en veilig hun werk kunnen doen en dat tegelijkertijd misstanden en mensenhandel voorkomen kunnen worden. Geïnterviewden van het OM en slachtoffers van uitbuiting vinden dat prostitutiebeleid gericht moet zijn op kwetsbaren binnen de seksbranche. De geïnterviewde korpsexperts zijn van mening dat het beleid gericht moet zijn op de bescherming van sekswerkers en het mogelijk maken van het tegengaan van uitwassen, zoals uitbuiting en mensenhandel.

#### **Criminalisering**

Sekswerkers, exploitanten en hulpverleners geven duidelijk aan geen heil te zien in de criminalisering van sekswerkers of de strafbaarstelling van klanten. Ook de beleidsmedewerkers zorg zijn niet positief gesteld tegenover criminalisering. Geïnterviewden vanuit het OM, korpsexperts en slachtoffers van uitbuiting zijn positiever gestemd over een mate van criminalisering.

De meeste betrokkenen in ons onderzoek verwachten niet dat criminalisering van sekswerk in Nederland zou leiden tot een afname in de **vraag naar betaalde seks**. Zij denken dat een verbod op vormen van sekswerk, zoals straatwerk, een verschuiving naar minder zichtbare vormen van sekswerk tot gevolg heeft. Wat betreft de maatschappelijke en juridische gevolgen van criminalisering van sekswerk heeft volgens veel betrokkenen het beleid in Nederland tijdens de coronacrisis een goed inzicht gegeven. Sekswerkers, exploitanten en hulpverleners delen ervaringen en verwachtingen van nadelige gevolgen van (gedeeltelijke) criminalisering op de stigmatisering van sekswerkers, het gedrag van klanten tegenover sekswerkers, en de toegang tot hulpverlening. Slechts enkele geïnterviewden noemen als mogelijk positief gevolg van klantcriminalisering de verwachte **mentaliteitsverandering** van de Nederlandse bevolking.

In ons onderzoek hebben we (uitgestapte) sekswerkers en slachtoffers van uitbuiting gevraagd naar hun mening over **uitstapprogramma's**. De meesten van hen zijn voorstander van uitstapprogramma's wanneer deze aangeboden worden op vrijwillige basis. Een uitstapprogramma zou wel meteen in werking

gesteld moeten kunnen worden (vooral wanneer een sekswerker zich in een onveilige situatie bevindt) en langere tijd steun bieden, bijvoorbeeld met het vinden van passend werk.

Sekswerkers in ons onderzoek benadrukken dat sekswerk en **mensenhandel** verschillende fenomenen zijn. Hoewel zij voorstander zijn van de strijd tegen uitbuiting, vinden zij niet dat dit het hoofddoel moet zijn van prostitutiebeleid. De prioritering van mensenhandel kan de inzet voor de rechten van sekswerkers overschaduwen, en daarmee sekswerkers juist kwetsbaarder maken voor uitbuiting. Geïnterviewden die zelf slachtoffer van uitbuiting in de seksbranche zijn geworden zijn positiever over strafbaarstelling van klanten en derden, omdat zij hopen dat dit klanten en uitbuiters afschrikt. De geïnterviewde korpsexperts verwachten dat criminalisering van derden de politie in staat zou stellen mensenhandel sneller op te sporen. Daarnaast menen zij dat algehele criminalisering zou zorgen voor een duidelijkere aanpak en meer handvatten geeft in het toezicht en handhaving van (uitbuiting binnen) de seksbranche. Tegelijkertijd kan (gedeeltelijke) criminalisering er volgens meerdere geïnterviewden juist voor zorgen dat dat een deel van de seksbranche minder zichtbaar wordt. Betrokkenen verwachten dat veranderingen in beleid pas impact hebben wanneer die ondersteund worden door handhaving en mogelijkheden tot vervolging.

### *Regulering*

Betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche kijken verschillend naar de ervaren en verwachte effecten van regulering. In hun visie op deze beleidsvariant kunnen betrokkenen vaker putten uit eigen ervaringen, omdat veel regulerende maatregelen (bijvoorbeeld een vergunningsplicht voor seksbedrijven) deel uitmaken van het Nederlandse prostitutiebeleid.

Betrokkenen verwachten niet dat regulerende maatregelen een groot effect zullen hebben **om de omvang van de totale seksbranche**. Terwijl de exploitanten denken dat het inperken van de vergunde branche leidt tot meer sekswerkers in de onvergunde of illegale sector, verwachten de korpsexperts dat een toename aan vergunde seksbedrijven er niet toe zal leiden dat meer sekswerkers bij een bedrijf in plaats van thuis werken.

Betrokkenen hebben vooral negatieve verwachtingen van een **vergunningsplicht voor individuele sekswerkers**. Dit heeft onder meer te maken met verwachte gevolgen voor de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. De meeste sekswerkers, exploitanten, hulpverleners en GGD-professionals denken dat een vergunningseis een dusdanig hoge drempel tot de vergunde branche oplevert dat veel sekswerkers geen vergunning kunnen of willen aanvragen. Onvergunde sekswerkers hebben vervolgens minder recht op overheidssteun en zullen minder makkelijk hun weg vinden naar bijvoorbeeld gezondheidszorg, hulpverlening en justitiële instanties. Daarmee verslechteren ook hun werkomstandigheden. Een ander veelvoorkomend argument dat sekswerkers opwerpen tegen de vergunningsplicht is de angst dat hun beroep ongewild bekend wordt aan instanties en derden, en dat zij daarmee te maken krijgen met meer stigmatisering. Sekswerkers merken daarnaast op dat er wel nadelen, maar weinig voordelen voor sekswerkers aan een individuele vergunning verbonden lijken. Zij verwachten bijvoorbeeld niet dat het bezitten van een vergunning ertoe zal leiden dat zij geen problemen meer ondervinden bij het aanvragen van een lening of het openen van een zakelijke rekening. Waar de reacties op verplichte gezondheidsconsults overwegend negatief zijn, waren betrokkenen milder gestemd over **een informatief gesprek** tussen een beginnende sekswerker en een overheidsinstantie. Exploitanten en medewerkers van het OM zagen dit bijvoorbeeld als een geschikt moment om beginnende sekswerkers over hun rechten en plichten te informeren, en om na te gaan of zij ongedwongen met sekswerk begonnen.

Betrokkenen tonen meer begrip voor **vergunningsplichten van bedrijven**. Volgens exploitanten heeft dit in Nederland geleid tot een verbetering in de vergunde seksbranche, waarbij exploitanten meer verantwoordelijkheid nemen en sekswerkers van betere arbeidsomstandigheden voorzien. Ook beleidsadviseurs openbare orde en veiligheid stellen dat een vergunningsplicht voor bedrijven een goede manier is om grip te houden op de branche.

**Zichtbaarheid en vindbaarheid van de seksbranche** spelen voor veel betrokkenen een zeer belangrijke rol in de afweging om voor of tegen regulerende maatregelen te zijn. Geïnterviewden van het OM en de

korpsexperts benadrukken bijvoorbeeld het belang van registratie om zicht te krijgen en te behouden op de seksbranche. Volgens veel andere betrokkenen zou een drempelverhogende vergunningsplicht voor sekswerkers er echter toe kunnen leiden dat sekswerkers in de illegaliteit verdwijnen en daarmee kwetsbaarder zijn voor uitbuiting. Hetzelfde gevolg wordt door exploitanten verwacht wanneer slechts een deel van de seksbranche vergund is. Veel betrokkenen noemen negatieve gevolgen van een onvergunde internetbranche. Slachtoffers van uitbuiting stellen bijvoorbeeld dat er niet kan worden nagegaan of de aangeboden seks vrijwillig is, en het daarmee te makkelijk is voor uitbuiters om seksadvertenties van hun slachtoffers te plaatsen.

Exploitanten in Nederland zeggen dat als exploitanten bestraft worden wanneer een sekswerker binnen hun bedrijf slachtoffer van **uitbuiting** blijkt, zij een hogere drempel ervaren melding te maken bij overheidsinstanties van verdenkingen van uitbuiting. Dit zou een gezamenlijke aanpak tegen mensenhandel kunnen verhinderen.

### *Decriminalisering*

De meeste sekswerkers, en veel exploitanten, hulpverleners en GGD-professionals voorzien positieve gevolgen van decriminalisering. Andere betrokkenen uiten echter ook hun bedenkingen.

De verwachte positieve of negatieve gevolgen van decriminalisering die door betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche worden genoemd hebben weinig te maken met impact op de aard en omvang van de seksbranche. Korpsexperts in ons onderzoek verwachten bijvoorbeeld niet dat er als gevolg van decriminalisering veel verschuivingen in de branche zullen plaatsvinden.

Betrokkenen in ons onderzoek verwachten vooral positieve effecten van decriminalisering op arbeidsomstandigheden van sekswerkers, destigmatisering, zichtbaarheid, en de mogelijkheid voor sekswerkers om hulp en ondersteuning te zoeken. Sekswerkers verwachten dat decriminalisering het eenvoudiger maakt bijvoorbeeld een zakelijke bankrekening te openen of een lening aan te vragen, waardoor hun **arbeidsrechtelijke positie en arbeidsomstandigheden** verbeteren. GGD-professionals verwachten dat decriminalisering van sekswerk veel barrières weghaalt die nu tussen sekswerkers en hulpverlening in staan. Veel betrokkenen verwachten ook dat decriminalisering het waarschijnlijkst leidt tot destigmatisering van de seksbranche. Slachtoffers van uitbuiting en de medewerkers van het OM beschouwen dit echter als een argument tegen decriminalisering: zij vinden dat de (ver)koop van seks niet als normaal beschouwd dient te worden.

Enkele sekswerkers en exploitanten in ons onderzoek verwachten dat decriminalisering kan leiden tot minder **uitbuiting** binnen de branche. Korpsexperts in ons onderzoek denken niet dat decriminalisering tot een grote toename van mensenhandel zal leiden. Wel verwachten zij dat de decriminalisering kan leiden tot minder zicht op seksuele uitbuiting en mensenhandel.

### **Wat zijn de belangrijkste conclusies?**

1. **De drie prostitutiebeleidsvarianten criminalisering, regulering en decriminalisering hebben verschillende politieke waarden, doelen en beleidsmaatregelen en acties.** Tegelijkertijd stellen we ook vast dat er overeenkomsten tussen beleidsvarianten zijn. Dat komt doordat landen en regio's binnen landen hun eigen accenten aanleggen. Als het gaat om effect op de seksbranche van beleid maken we ook de opmerking dat implementatie, uitvoering en handhaving van beleid waarschijnlijk bepalender zijn dan de keuze voor een beleidsvariant of maatregelen zelf.
2. **Over veel mogelijke effecten van prostitutiebeleid kunnen op basis van eerder onderzoek geen gefundeerde conclusies worden getrokken.** Dat gaat met name om de omvang van de totale seksbranche, de omvang van de vraag naar betaalde seks, verschuivingen tussen onderdelen van de branche, de transparantie van de branche, de aard en omvang van mensenhandel, en handhaving en toezicht. Soms komt dat doordat er simpelweg weinig onderzoek naar het fenomeen gedaan kan worden. Maar het komt vooral doordat indicatoren die zicht moeten opleveren op deze aspecten lastig te meten zijn en kwalitatief hoogwaardige data ontbreken.

3. **Bestaand onderzoek schijnt vooral licht op de gevolgen van beleid op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers.** Dat geldt met name voor arbeidsrechten en -omstandigheden, toegang tot voorzieningen en tot hulpverlening (waaronder aangiftebereidheid), welzijn en veiligheid van sekswerkers, en stigmatisering. Hoewel de beleidsvarianten variërende effecten hebben op de maatschappelijke en juridische positie van sekswerkers, wordt stigmatisering bij elke variant aangemerkt als een blijvend probleem. We maken hier verder de belangrijke opmerking dat effecten van maatregelen sterk afhangen van de kenmerken van sekswerkers. Een volstrekt autonome sekswerker kan veel last hebben van drempelverhogende maatregelen, terwijl een sekswerker die minder zelfredzaam is mogelijk juist baat heeft bij dezelfde maatregelen.
4. **(Gedeeltelijke) criminalisering verslechtert de positie en werkomstandigheden van sekswerkers.** Onderzoek toont niet overtuigend aan dat (gedeeltelijke) criminalisering daarnaast leidt tot minder sekswerk en mensenhandel. Klantcriminalisering heeft weliswaar invloed op de wijze waarop de samenleving tegen sekswerk aankijkt, maar er is niet aangetoond dat dit ook leidt tot een afname van de vraag naar of aanbod van betaalde seks en daarmee tot een kleinere seksbranche. Als die daling bovendien al op zou treden, weten we niet in welke onderdelen van de branche deze optreedt. Als de daling in vraag optreedt, geldt dit dan ook voor klanten die in de seksbranche voor problemen zorgen of trekken zij zich juist niets van een verbod aan? En als er een daling aan de aanbodskant optreedt, geldt dit dan ook voor sekswerkers die onder dwang in de branche actief zijn en misschien geen alternatieven hebben? Verschuivingen tussen onderdelen van de branche blijven onduidelijk. Steviger bewijs is er voor de gevolgen van (gedeeltelijke) criminalisering voor de personen die ondanks strafbaarstelling van hun eigen werk of van klanten en derden als sekswerker actief blijven. Zij krijgen te maken met klanten die zich door het verbod niet laten afschrikken, slechtere werkomstandigheden, ervaren een hogere drempel voor voorzieningen en hulpverlening en voelen zich (nog meer) gestigmatiseerd.
5. **Regulering is de minst onderzochte beleidsvariant. Dat maakt het lastig om uitspraken te doen over de effecten ervan.** Alleen over de gevolgen van regulering op enkele aspecten van de juridische en maatschappelijke positie is, en dan zelfs nog met de nodige voorzichtigheid, iets te zeggen. Ook wanneer dat verplicht is, lijken veel sekswerkers terughoudend te zijn om zich te laten registreren of een vergunning aan te vragen. Een mogelijk gevolg van een vergunningsplicht voor sekswerkers en een beperking van de vergunde seksbranche is dat sekswerkers illegaal gaan werken en daarmee gezondheidsrisico's oplopen en kwetsbaarder zijn voor uitbuiting.
6. **Decriminalisering in Nieuw-Zeeland verhoogt de ervaren autonomie van sekswerkers.** De wetswijziging had een verschuiving van sekswerkers die voorheen in seksbedrijven werkten naar zelfstandigheid of kleinschalige coöperaties met andere sekswerkers tot gevolg. De meest gefundeerde bevindingen betreffen het gevolg van decriminalisering op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Sekswerkers in Nieuw-Zeeland voelen sinds decriminalisering meer controle in hun werkzaamheden en interactie met klanten en exploitanten, en zijn meer bereid tot contact met politie en justitiële instanties. Dit lijkt een positieve invloed te hebben op hun ervaren veiligheid en welzijn. Benadrukt moet worden dat decriminalisering een vrijwel unieke beleidsvariant is die landelijk enkel in Nieuw-Zeeland is ingevoerd. Daarmee is het onmogelijk effecten van decriminalisering los te zien van de Nieuw-Zeelandse context. Er is geen empirisch onderzoek beschikbaar over de impact van decriminalisering op de aard en omvang van mensenhandel.
7. **De ervaringen en verwachtingen van betrokkenen in het veld ten opzichte van beleidsmaatregelen lopen uiteen, maar er zijn ook overeenkomsten.** We hebben betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche gesproken over verwachte en ervaren gevolgen van verschillende beleidsmaatregelen die kenmerkend zijn voor criminalisering, regulering of decriminalisering. De ervaringen met en verwachtingen van maatregelen hangen ten eerste af van de verschillende posities die de betrokkenen in het maatschappelijk veld innemen. Andere betrokkenen hebben zicht op andere aspecten van de seksbranche. Autonome sekswerkers en de geïnterviewde medewerkers van het OM hadden bijvoorbeeld zeer uiteenlopende verwachtingen over het aantal sekswerkers dat gedwongen werkt. Dat beïnvloedt hun houding ten opzichte van sekswerk en de seksbranche, heeft invloed op de doelen die

zij aan prostitutiebeleid toeschrijven en op de maatregelen die volgens hen de voorkeur zouden moeten hebben. Dit is niet vreemd. Wanneer geen betrouwbare empirische data beschikbaar zijn, zoals het geval is voor veel van de veronderstelde effecten van prostitutiebeleid, is het aannemelijk dat mensen des te meer gewicht geven aan eigen ervaringen en zich mede baseren op aannames. Toch zijn er ook overeenkomsten tussen de visies en beelden van betrokkenen. Veel betrokkenen denken dat (gedeeltelijke) criminalisering de zichtbaarheid van de seksbranche zou verminderen. Door sekswerkers de illegaliteit in te duwen, zouden zij vervolgens minder toegang hebben tot de zorg en hulpverlening en meer gezondheids- en veiligheidsrisico's lopen. Daarnaast zou het hen kwetsbaarder maken voor uitbuiting. Met uitzondering van de meeste sekswerkers, denken veel betrokkenen dat enige mate van toezicht en controle op de seksbranche wel nodig is. De vraag is echter in hoeverre regulerende maatregelen het zicht op de branche vergroten of in plaats daarvan beperken omdat ze de drempel tot de vergunde branche te veel verhogen. Bijna iedereen stemt in dat seksbedrijven vergund moeten zijn omdat het de veiligheid van de (vergunde) branche ten goede komt. Terwijl er onder betrokken personen breed draagvlak is voor een vergunningsplicht voor bedrijven, is dat minder het geval voor een vergunningsplicht voor individuele sekswerkers. Decriminalisering zou volgens veel betrokkenen de arbeidspositie en -omstandigheden van sekswerkers verbeteren, de drempel om contact te zoeken met zorg- en andere overheidsinstanties verlagen, en stigmatisering van sekswerkers tegengaan.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlagen

# B



## Bijlage 1 – Lijst met geïnterviewde organisaties

- Centrum voor Kinderhandel en Mensenhandel
- CoMensha
- CCV
- Defence for Children
- Exxpose
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel
- Red Light United
- SekswerkExpertise
- SOA Aids Nederland
- Vereniging van Exploitanten van Relaxbedrijven
- Vereniging van Raamexploitanten
- VNG

## Bijlage 2 – Onderzoeksverantwoording

### Inventariserend literatuur- en bronnenonderzoek

Na de verkennende interviews met landelijke organisaties voerden we een inventariserend literatuur- en bronnenonderzoek uit. Deze stap was bedoeld om zicht te krijgen op verschillende beleidsvarianten en de doelen van die varianten, te achterhalen welke beleidsmaatregelen en acties in het kader van de beleidsvariant zijn opgesteld en ondernomen en om een inschatting te kunnen maken van landen waarover veel onderzoek gedaan is naar de effecten van beleid. Een onderdeel van deze stap was het verkennen van de verschillende typologieën die gebruikt worden in (onderzoek naar) prostitutiebeleid.

Naast gebruik te maken van publicaties die we al kenden, verzamelden we bronnen op verschillende manieren:

- **Zoekacties op internet.** Ten eerste gebruikten we de zoekmachine Google Scholar om naar publicaties te zoeken. Als zoektermen gebruiken we “prostitution policy [land]”, “study prostitution OR sex work” en “sex work policy”.
- **Via de interviews met landelijke organisaties.** We verzamelden de publicaties die in de interviews met landelijke organisaties werden genoemd.
- **Via politieke woordvoerders.** We stuurden de politieke woordvoerders van alle politieke partijen in de Tweede Kamer een e-mail met de vraag om ons relevante publicaties te sturen. We ontvingen een reactie van een woordvoerder van de ChristenUnie en een woordvoerder van de SGP.
- **Via wetenschappelijke experts.** We spraken met drie Nederlandse wetenschappers die expertise bezitten op of gerelateerd aan het gebied van prostitutiebeleid. We verzamelden de publicaties die in de interviews met hen werden genoemd.
- **Via openbare literatuurlijsten.** We bekeken openbare literatuurlijsten, zoals te vinden op [sekswerkergoed.nl](http://sekswerkergoed.nl), op het Europese [www.sexworkeurope.org](http://www.sexworkeurope.org) en [www.lastradainternational.org](http://www.lastradainternational.org).

Ons onderzoek richtte zich met name op wetenschappelijke artikelen, boekpublicaties, onderzoeksrapporten, publicaties van landelijke organisaties en media-uitingen. Als uitgangpunt gebruikten we uiteindelijk een artikel waarin Östergren (2017) een nieuwe typologie van prostitutiebeleidsvarianten introduceert, en het boek *Assessing Prostitution Policies in Europe* (2018) van Jahnsen en Wagenaar, dat een helder overzicht geeft van de prostitutiewetgeving en relevante contextuele factoren in 22 Europese landen. Daarnaast baseerden we ons, waar mogelijk, op officiële toelichtingen en wet- en regelgeving in landen met een duidelijk prostitutiebeleid.

De uitkomsten vormden input voor het selecteren van landen, het aanscherpen van het beoordelingskader en de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag.

### Verdiepend literatuur- en bronnenonderzoek

Na het verkennend literatuur- en bronnenonderzoek, voerden we een verdiepend literatuur- en bronnenonderzoek uit. Achtereenvolgens gaan we in op de selectie van casuslanden, het zoeken naar literatuur en naar andere bronnen en het beoordelen van de bruikbaarheid van literatuur en bronnen.

#### Selectie casuslanden

In een volgende stap van het onderzoek, na de uitvoering van het verkennend literatuur- en bronnenonderzoek, hebben we een verdiepend literatuuronderzoek uitgevoerd naar wat bekend is over de effecten van de verschillende beleidsvarianten in een selectie aan casuslanden. Nederland is uitgesloten als casusland.

De selectie van casuslanden was gebaseerd op een aantal criteria:

- een evenredige verdeling over beleidsvarianten;
- geografische spreiding;
- de laatste fundamentele wetswijziging is minstens drie jaar geleden;
- de beleidsvariant, maatregelen en acties zijn goed beschreven;
- beschikbaarheid van relevante, hoogwaardige en actuele bronnen over effecten;
- beschikbaarheid wetenschappelijke experts;
- beschikbaarheid van Engelstalige literatuur.

Uiteindelijk zijn de volgende casuslanden geselecteerd.

Variant	Landen	Aantal
Decriminalisering	Nieuw-Zeeland	1
Regulering	Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk	3
Criminalisering*	Zweden, Frankrijk, België, Zuid-Afrika	4
<b>Totaal</b>		<b>8</b>

\* Binnen de beleidsvariant criminalisering wordt een onderscheid gemaakt tussen criminalisering van derden (België), criminalisering van klanten en derden (Zweden en Frankrijk) en criminalisering van alle betrokkenen, inclusief sekswerkers (Zuid-Afrika).

### *Zoeken naar literatuur en bronnen*

Voor het verdiepend literatuuronderzoek is gezocht naar studies (bv. wetenschappelijke artikelen, rapporten, boekhoofdstukken) die gebruikmaken van empirische bevindingen om uitspraken te doen over (mogelijke) effecten van prostitutiebeleid of -maatregelen.

Op verschillende manieren is naar literatuur gezocht. Ten eerste hebben we enkele recente overzichtsstudies over effecten van verschillende varianten van prostitutiebeleid gebruikt als uitgangspunt, namelijk het artikel “The prostitution problem”: Claims, evidence, and policy outcomes” van Benoit e.a. (2019), “Associations between sex work laws and sex workers’ health: A systematic review and meta-analysis of quantitative and qualitative studies” van Platt e.a. (2018) en “Aan de grenzen van het meetbare: De methodologische kwaliteit van internationale studies naar de omvang van aan sekswerk gerelateerde mensenhandel met nadruk op Noordwest Europa” van Lensvelt-Mulders e.a. (2016). We hebben gekeken naar zowel de bronnen in de referentielijsten van deze publicaties als naar de bronnen die volgens Google Scholar hebben verwezen naar deze publicaties. Ook binnen die studies hebben we gekeken naar relevante citaties. Zodoende hebben we de sneeuwbalmethode gebruikt om nieuwe literatuur te vinden. Waar relevant hebben we de startlijst van de drie bovengenoemde publicaties uitgebreid met overzichtsstudies van een specifieke beleidsvariant: zo hebben we de referentielijsten van en verwijzingen naar Rottier (2018) en Abel e.a. (2010) bestudeerd om een volledig beeld te krijgen van de beschikbare studies naar decriminalisering. Vervolgens hebben wij contact gehad met minstens één wetenschappelijke expert uit de geselecteerde casuslanden. Aan hen hebben we gevraagd of zij (additionele) suggesties hadden voor empirische studies over het desbetreffende land. Tot slot hebben we zoektermen ingevoerd in Google Scholar, namelijk “[casusland]” en “prostitution policy”, om eventueel tot dusver gemiste publicaties te ontdekken. Als we tijdens het zoeken naar literatuur en bronnen vaststelden dat er (zeer) relevante en hoogwaardige publicaties zijn die over een niet-casusland gaan, maar wel belangrijk zijn om mee te nemen zijn die bij het onderzoek betrokken.

### *Beoordelen van bruikbaarheid van literatuur en bronnen*

De bruikbaarheid van de gevonden studies hebben we beoordeeld in drie stappen.

1. Een harde eis voor de selectie van een bron was dat deze gebruikmaakt van empirische onderbouwing en primaire dataverzameling of -analyse.<sup>80</sup>
2. Wanneer een studie over de impact van prostitutiebeleid in een relevant casusland ging en aan de eerste eis voldeed, toetsten we de methodologische kwaliteit van de studie aan de hand van een beoordelingskader. Vragen binnen het beoordelingskader werden beantwoord met ja of nee, met extra uitleg wanneer nodig. Om de bruikbaarheid en kwaliteit van het beoordelingskader te verifiëren, werden de eerste drie studies door twee onderzoekers beoordeeld. Vervolgens werden de studies door één onderzoeker beoordeeld. Tabel B3.1 geeft het beoordelingskader weer.
3. Op basis van antwoorden in het beoordelingskader en de vergelijking van studies onderling maakten we onderscheid tussen 1) conclusies die stevig gefundeerd zijn, 2) studies die gebruikt kunnen worden om een uitspraak te doen over effecten, maar waarbij kanttekeningen geplaatst moeten worden en 3) studies die niet meegenomen dienen te worden.

<sup>80</sup> We maakten een uitzondering voor studies naar de effecten van wetgeving op de juridische positie van sekswerkers. Hiervoor geldt immers dat de wijziging zelf al deze positie, in ieder geval in theorie, versterkt. Daarnaast maakten we een uitzondering voor systematische reviews. Deze reviews verzamelen immers zelf geen primaire data, maar maken wel gebruik van empirische bevindingen.

De bevindingen in het literatuuronderzoek zijn uiteindelijk gebaseerd op 37 empirische studies naar effecten van criminalisering, 7 empirische studies naar de effecten van regulering, en 20 empirische studies naar de effecten van decriminalisering.

**Tabel B3.1 Beoordelingskader verdiepend literatuuronderzoek**

<i>Algemeen</i>		Wordt er verwezen naar bronnen als dat nodig is?
		Zijn er redenen om aan te nemen dat de onderzoekers of opdrachtgevers belangen hebben bij specifieke uitkomsten?
		Is de methode navolgbaar vastgelegd?
		Is het onderzoek beoordeeld door een (onafhankelijke) externe commissie of externe referenten?
	<i>Kwantitatief</i>	Is de onderzoeksgroep representatief?
		Past de gekozen analysemethode bij de onderzoeksvraag?
		Past de gekozen analysemethode bij de aard en omvang van de steekproef?
		Welke analysemethode wordt er toegepast? (1-5, gebaseerd op de MSM)
	<i>Kwalitatief</i>	Zijn de onderzoeksinstrumenten betrouwbaar en valide?
		Zijn kernconcepten helder geconceptualiseerd?
		Is de methode helder verantwoord?
		Past de gekozen analysemethode bij de onderzoeksvraag?
<i>Analytisch</i>	<i>Kwantitatief</i>	Is er binnen de onderzoeksgroep voldoende variatie?
		Volgen bevindingen logisch uit de uitkomsten van de analysemethode?
		Volgen conclusies logisch uit de uitkomsten?
<i>Eindoordeel</i>		Op basis van bovenstaande overwegingen meenemen, meenemen en kanttekeningen plaatsen of uitsluiten?

#### Contact wetenschappelijke experts

Om in onze literatuurstudie geen belangrijke relevante publicaties te missen, hebben wij voor elk casusland contact gezocht met een wetenschappelijke expert die recentelijk publiceert over prostitutiebeleid in dat land. Aan hen vroegen wij of zij suggesties hadden voor publicaties en/of aanvullingen hadden op de door ons gevonden literatuur. Daarnaast hadden we op deze manier de mogelijkheid zo nodig verhelderende vragen te stellen. Uiteindelijk hebben wij van de onderstaande wetenschappelijke experts suggesties voor publicaties ontvangen:<sup>81</sup>

- Dr. Petra Östergren (Lund University, Zweden)
- Dr. Hélène le Bail (SciencesPo, Frankrijk)
- Dr. Maarten Loopmans (Katholieke Universiteit Leuven, België)
- Dr. Marlise Richter (Health Justice Initiative, Zuid-Afrika)
- Prof. Dr. Kavemann (Freiburg Universität, Duitsland)
- Christine Körner, MSc. (Humboldt Universität, Duitsland)
- Dr. Helga Amesberger (Universität Wien, Oostenrijk)
- Prof. Dr. Gillian Abel (University of Otago, Nieuw-Zeeland)

#### Interviews en groepsgesprekken met betrokkenen

Parallel aan het verdiepend literatuur- en bronnenonderzoek organiseerden we interviews en groepsgesprekken met betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche. Het doel van de interviews en groepsgesprekken met betrokkenen was oorspronkelijk om in kaart te brengen welke mogelijke gevolgen specifieke beleidsmaatregelen uit het buitenland in de Nederlandse context kunnen hebben. Tijdens de gesprekken focusten de meeste betrokkenen echter op de wenselijkheid van de voorgelegde maatregelen, waardoor de bevindingen binnen dit onderdeel met name iets zeggen over het draagvlak voor bepaalde maatregelen. We spraken met 36 sekswerkers en personen die in het verleden als sekswerkers hebben gewerkt, 3 personen die uitbuiting in de seksbranche hebben meegemaakt, 4 GGD-professionals, 5 pro-

<sup>81</sup> Namen zijn met toestemming vermeld.

titutie maatschappelijk werkers, 4 gemeentelijk beleidsadviseurs Openbare Orde en Veiligheid, 3 gemeentelijk beleidsadviseurs Zorg, 3 korpsexperts mensenhandel van de politie, 3 medewerkers van het Openbaar Ministerie en 5 exploitanten van seksbedrijven. We spraken met de betrokkenen over hun ervaringen met en verwachtingen van maatregelen die typerend zijn voor de verschillende beleidsvarianten. Bijlage 5 omvat een overzicht van de betrokkenen die aan deze stap hebben meegewerkt.

De bovengenoemde personen werden veelal benaderd via bestaande contacten. Om gesprekken met sekswerkers te organiseren, namen we contact op met organisaties in Amsterdam en Tilburg die klankbordgroepen van sekswerkers hebben. Via hen konden we aansluiten bij een reeds vastgestelde afspraak van een klankbordgroep, of een extra afspraak maken voor een groepsgesprek met de klankbordgroep. In Amsterdam sloten we aan bij drie fysieke bijeenkomsten van klankbordgroepen: van respectievelijk vrouwelijke, mannelijke, en transsekswerkers. In Tilburg spraken we via een digitaal groepsgesprek met drie vrouwelijke deelnemers van een klankbordgroep. Om zorg te dragen dat alle deelnemers de vragen begrepen, werden de groepsgesprekken in het Engels gevoerd. Waar nodig was een tolk van de Amsterdamse organisatie aanwezig om vragen en antwoorden te vertalen van Engels naar Spaans en andersom. Daarnaast werden vragen herhaald wanneer dat nodig bleek. Om in contact te komen met mensen die uitbuiting in de seksbranche hadden meegemaakt, namen we contact op met hulporganisaties. Via hen werden we doorverwezen naar mensen die bereid waren over hun slachtofferschap te vertellen en uitspraak te doen over ervaren en verwachte gevolgen van prostitutiebeleid. Deze interviews zijn telefonisch afgenomen.

## Bijlage 3 – Gebruikte literatuur

### Algemeen

Alschech, J. (2019). *Predictors of Violence, Traumatic Stress, and Burnout in Sex Work* [Doctoral dissertation, University of Toronto].

Amesberger, H. (2017). Sexarbeit: Arbeit–Ausbeutung–Gewalt gegen Frauen? Scheinbare Gewissheiten. *Ethik und Gesellschaft*, (1).

Amsberger, H., Caixeta, L., Greif, E., & Sauer, B. (2018). Austria. In S. Ø. Jahnsen & H. Wagenaar (Eds.) *Assessing prostitution policies in Europe*. Routledge.

Benoit, C., McCarthy, B., & Jansson, M. (2015). Occupational stigma and Mental Health: Discrimination and Depression among Front-line service Workers. *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, 62-69.

Benoit, C., Smith, M., Jansson, M., Healey, P., & Magnuson, D. (2019). The prostitution problem: Claims, evidence, and policy outcomes. *Archives of Sexual Behavior*, 48(7), 1905-1923.

Bjønness, J., & Spanger, M. (2018). Denmark. In S. Ø. Jahnsen & H. Wagenaar (Eds.) *Assessing prostitution policies in Europe*. Routledge.

Boring, N. (2016). *France: New law to punish prostitution clients*. Library of Congress. <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2016-04-28/france-new-law-to-punish-prostitution-clients/>

Brents, B. G. (2016). Neoliberalism's market morality and heteroflexibility: Protectionist and free market discourses in debates for legal prostitution. *Sexuality Research and Social Policy*, 13(4), 402-416.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2019). *Textbausteine Prostituiertenschutzgesetz*.

Chimienti, M., & Bugnon, G. (2018). Switzerland. In S. Ø. Jahnsen & H. Wagenaar (Eds.) *Assessing prostitution policies in Europe*. Routledge.

Crowhurst, I., & Skilbrei, M. (2018) International comparative explorations of prostitution policies: lessons from two European projects, Innovation. *The European Journal of Social Science Research*, 31(2), 142-161.

Darley, M., David, M., Guienne, V., Mainsant, G., & Mathieu, L. (2018). France. In S. Ø. Jahnsen & H. Wagenaar (Eds.) *Assessing prostitution policies in Europe*. Routledge.

DiNicola, A. (2021). *The differing EU Member States' regulations on prostitution and their cross-border implications on women's rights*. Brussel: Europees Parlement.

Dodillet & Östergren (2011). The Swedish Sex Purchase Act: Claimed success and documented effects. [http://bibliobase.sermis.pt:8008/BiblioNET/upload/PDF2/01584\\_SX-0093E.pdf](http://bibliobase.sermis.pt:8008/BiblioNET/upload/PDF2/01584_SX-0093E.pdf)

Döring, N. (2018) Das neue Prostituiertenschutzgesetz: Wie ist es aus fachlichen Perspektiven zu beurteilen? Eine Einführung. *Zeitschrift für Sexualforschung*, 31, 44-56.

EUCPN. (2021). *Danish policy on prostitution and trafficking for sexual exploitation*. <https://eucpn.org/document/danish-policy-on-prostitution-and-trafficking-for-sexual-exploitation>

Europees Parlement. (2014). *Seksuele uitbuiting en prostitutie en de gevolgen daarvan voor de gendergelijkheid*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0071\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0071_NL.html).

- Holmström, C., & Skilbrei, M.L. (2017). The Swedish Sex Purchase Act: Where Does it Stand? *Oslo Law Review*, 4(02), 82-104.
- Hunecke, I. (2018). Germany. In S. Ø. Jahnsen & H. Wagenaar (Eds.) *Assessing prostitution policies in Europe*. Routledge.
- Jahnsen, S., & Skilbrei, M. (2018). Norway. In S. Ø. Jahnsen & H. Wagenaar (Eds.) *Assessing prostitution policies in Europe*. Routledge.
- Lengkeek, Q. (2020). *Bijdrage van Quirine Lengkeek. SekswerkExpertise Expertmeeting: Nederland*. <https://sekswerkexpertise.nl/bijdrage-van-quirine-lengkeek-expertmeeting-6-nov-2020/>.
- Lensvelt-Mulder, G., Lugtig, P., Bos, P., Elevelt, A., & Helms, A. (2016). *Aan de grenzen van het meetbare: De methodologische kwaliteit van internationale studies naar de omvang van aan prostitutie gerelateerde mensenhandel met nadruk op Noordwest Europa*. Den Haag: WODC. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2235>.
- Merry, M., & Boussaid, F. (2019). *Zelfbeschikking bij raamprostitutie?* <https://www.socialevraagstukken.nl/zelfbeschikking-bij-raamprostitutie/>
- Munro, V., & Della Giusta M. (2008). (eds). *Demanding Sex: Critical Reflections on the Regulation of Prostitution*. Routledge.
- Netzelmann, T. A., Steffan, E., & Kavemann, B. (2018). *Bridge over troubled water. International Handbook of Sex Industry Research*. Routledge.
- Östergren, P. (2017a). From zero-tolerance to full integration: Rethinking prostitution policies. DemandAT working paper no. 10.
- Östergren, P. (2017b). Preventing exploitation and trafficking in the sex work sector. European policy brief.
- Östergren, P. (2018). Sweden. In S. Ø. Jahnsen & H. Wagenaar (Eds.) *Assessing prostitution policies in Europe*. Routledge.
- Parliamentary Counsel Office (2018). *Prostitution Reform Act 2003*. New Zealand Legislation. <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0028/latest/whole.html#DLM197815>
- Radacic, I. (2018). Croatia. In S. Ø. Jahnsen & H. Wagenaar (Eds.) *Assessing prostitution policies in Europe*. Routledge.
- Roberts, L., & Breen, J. (2019, 26 november). NT decriminalises sex work as Attorney-General Natasha Fyles pushes through change. *ABC News*. <https://www.abc.net.au/news/2019-11-26/northern-territory-sex-industry-bill-passed/11739820>
- Roguski, M. (2013). *Occupational Health and Safety of Migrant Sex Workers in New Zealand*. Kaitiaki Research and Evaluation.
- Schmidt, J. (2017). The regulation of sex work in Aotearoa/New Zealand: An overview. *Women's Studies Journal*, 31(2).
- Skilbrei, M. L. (2019). Assessing the power of prostitution policies to shift markets, attitudes, and ideologies. *Annual Review of Criminology*, 2, 493-508.

- Skilbrei, M. L., & Holmström, C. (2011). Is there a Nordic prostitution regime?. *Crime and Justice*, 40(1), 479-517.
- Skilbrei, M. L., & Holmström, C. (2016). *Prostitution policy in the Nordic region: Ambiguous sympathies*. Routledge.
- Vandecandelaere, H. (2021). Eindelijk een humaan beleid dat sekswerk uit de grijze zone haalt. *De Standaard*. [https://www.standaard.be/cnt/dmf20210402\\_97806660](https://www.standaard.be/cnt/dmf20210402_97806660).
- Vanwesenbeeck, I. (2017). Sex work criminalization is barking up the wrong tree. *Archives of sexual behavior*, 46(6), 1631-1640.
- Wagenaar, H. (2018). *Introduction: Prostitution policy in Europe – An overview. Assessing prostitution policies in Europe*. (Ø. Jahnsen & H. Wagenaar, Eds.). Routledge.
- Wagenaar, H. (2020). *Bijdrage van Hendrik Wagenaar: Epistemisch onrecht in het Nederlandse prostitutiebeleid*. SekswerkExpertise Expertmeeting: Nederland. <https://sekswerkexpertise.nl/bijdrage-van-hendrik-wagenaar-expertmeeting-6-nov-2020/>.
- Weatherburn, A., & Brière, C. (2017). Regulating Desire: The Impact of Law and Policy on Demand for Sexual Exploitation in Europe. *Ex Ante*, (1), 56-66.
- Weitzer, R. (2019). Red-light districts in three Belgian cities. In *Routledge international handbook of sex industry research* (pp. 122-137). Routledge.
- Wotton, R. (2005). The relationship between street-based sex workers and the police in the effectiveness of HIV prevention strategies. *Research for Sex Work*, 8, 11–13.
- Effecten criminalisering**
- Argento, E., Goldenberg, S., Braschel, M., Machat, S., Strathdee, S. A., & Shannon, K. (2020). The impact of end-demand legislation on sex workers' access to health and sex worker-led services: A community-based prospective cohort study in Canada. *PloS one*, 15(4), e0225783.
- Cho, S., Dreher, A., & Neumayer, E. (2013). Does legalized prostitution increase human trafficking? *World Development*, 41, 67-82.
- Danna, D. (2012). Client-only criminalization in the city of Stockholm: A local research on the application of the "Swedish Model" of prostitution policy. *Sexuality Research and Social Policy*, 9(1), 80-93.
- Deering, K., Amin, A., Shoveller, J., Nesbitt, A., Garcia-Moreno, C., Duff, P., ... & Shannon, K (2014). A systematic review of the correlates of violence against sex workers. *American journal of public health*, 104(5), e42-e54.
- Della Giusta, M., Di Tommaso, M. L., Sarah, J., & Bettio, F. (2021). Quashing demand or changing clients? Evidence of criminalisation of sex work in the UK. *Southern Economic Journal*, 88(2), 527-524.
- DiNicola, A., Orfano, I., Caudro, A., & Conci, N. (2005). *Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children*. Brussel: Europees Parlement.
- Di Ronco, A. (2020). Law in action: Local-level prostitution policies and practices and their effects on sex workers. *European Journal of Criminology*.



- Ellison, G., Ni Dhonail, C., & Early, E. (2019). *A review of the criminalisation of the payment for sexual services in Northern Ireland*. Queen's University Belfast. <https://www.justice-ni.gov.uk/publications/assessment-impact-criminalisation-purchasing-sexual-services>
- Human Rights Watch. (2019). *Why sex work should be decriminalized in South Africa*. [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/southafrica0819\\_web\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/southafrica0819_web_0.pdf)
- Immordino, G., & Russo, F. (2015). Laws and stigma: the case of prostitution. *European Journal of Law and Economics*, 40(2), 209-223.
- Ipsos (2019). Les Français et la prostitution. CAP International. [http://www.cap-international.org/wp-content/uploads/2019/01/IPSOS\\_Enquete\\_FRprostitutionCAPintl.pdf](http://www.cap-international.org/wp-content/uploads/2019/01/IPSOS_Enquete_FRprostitutionCAPintl.pdf)
- Jakobsson, N., & Kotsadam, A. (2009). *What explains attitudes toward prostitution?* (No. 349). University of Gothenburg, Department of Economics.
- Jakobsson, N., & Kotsadam, A. (2013). The law and economics of international sex slavery: prostitution laws and trafficking for sexual exploitation. *European journal of law and economics*, 35(1), 87-107.
- Jonsson, S., & Jakobsson, N. (2017). Is buying sex morally wrong? Comparing attitudes toward prostitution using individual-level data across eight Western European countries. *Women's Studies International Forum*, 61, 58-69.
- Kotsadam, A., & Jakobsson, N. (2011). Do laws affect attitudes? An assessment of the Norwegian prostitution law using longitudinal data. *International Review of Law and Economics*, 31(2), 103-115.
- Kotsadam, A., & Jakobsson, N. (2014). Shame on you, John! Laws, stigmatization, and the demand for sex. *European Journal of Law and Economics*, 37(3), 393-404.
- Kuosmanen, J. (2008). Ten Years with the Law: Attitudes toward and Experiences with Prostitution in Sweden [translated]. *Tio år med lagen: Om förhållningssätt till och erfarenheter av prostitution i Sverige* In C. Holmström & M.-L. Skilbrei, (eds.). Prostitution i Norden (pp. 357-381).
- Kuosmanen, J. (2011). Attitudes and Perceptions about Legislation Prohibiting the Purchase of Sexual Services in Sweden. *European Journal of Social work*, 247-263.
- Krüsi, A., Pacey, K., Bird, L., Taylor, C., Chettiar, J., Allan, S., Bennett, D., Montaner, J., Kerr, T., & Shannon, K. (2014). Criminalisation of clients: reproducing vulnerabilities for violence and poor health among street-based sex workers in Canada—a qualitative study. *BMJ Open*, 4, e005191.
- Le Bail, H., Giametta, C., & Rassouw, N. (2019). *What do sex workers think about the French Prostitution Act? A Study on the Impact of the Law from 13 April 2016 Against the "Prostitution System" in France*. Paris: Médecins du Monde.
- Levy, J. (2015). *Criminalising the purchase of sex: Lessons from Sweden*. Routledge.
- Lyons, C. E., Schwartz, S. R., Murray, S. M., Shannon, K., Diouf, D., Mothopeng, T., ... & Baral, S. (2020). The role of sex work laws and stigmas in increasing HIV risks among sex workers. *Nature communications*, 11(1), 1-10.
- Månsson, S. A. (1998). Den köpta sexualiteten. In B. Lewin & K. Fugl-Meyer (Eds.), *Sex i Sverige. Om sexuallivet i Sverige 1996* (pp. 233-259). Stockholm: Rapport n. 11 Statens Folkhälsoinstitutet.

- Mujaj E. & Netcher, A. (2015). *Prostitution in Sweden 2014. The Extent and Development of prostitution in Sweden*. County Administrative Board of Stockholm. <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2015/rapport-2015-18.pdf>.
- Pajnik, M., & Radačić, I. (2020). Organisational Patterns of Sex Work and the Effects of the Policy Framework. *Sexuality Research and Social Policy*, 1-13.
- Platt, L., Grenfell, P., Meiksin, R., Elmes, J., Sherman, S., Sanders, T., ... & Crago, A. (2018). Associations between sex work laws and sex workers' health: A systematic review and meta-analysis of quantitative and qualitative studies. *PLoS medicine*, 15(12), e1002680.
- Reeves, A., Steele, S., Stuckler, D., McKee, M., Amato-Gauci, A., & Semenza, J. C. (2017). National sex work policy and HIV prevalence among sex workers: an ecological regression analysis of 27 European countries. *The Lancet HIV*, 4(3), e134-e140.
- Scorgie, F., Chersich, M. F., Ntaganira, I., Gerbase, A., Lule, F., & Lo, Y. R. (2012). Socio-demographic characteristics and behavioral risk factors of female sex workers in sub-saharan Africa: a systematic review. *AIDS and Behavior*, 16(4), 920-933.
- Shields, A. (2012). *Criminalizing condoms: How policing practices put sex workers and HIV services at risk in Kenya, Namibia, Russia, South Africa, the United States, and Zimbabwe*. Open Society Foundations.
- SOU (1995). Könshandeln. Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/1995/03/sou-199515/>.
- SOU (2010). *En utvärdering 1999–2008. Betänkande av Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Stockholm*. [Report: Prohibition Against Buying Sexual Services, An Assessment 1999-2008]. Stockholm. <https://www.regeringen.se/contentassets/2ff955c847ed4278918f111ccca880dd/forbud-mot-kop-av-sexuell-tjanst-en-utvardering-1999-2008-sou-201049>
- Svedin, C. G., Jonsson, L., Kjellgren, C., Priebe, G., & Åkerman, I. (2012). *Prostitution i Sverige. Huvudrapport: kartläggning och utvärdering av prostitutionsgruppernas insatser samt erfarenheter och attityder i befolkningen*. Linköping University Electronic Press. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2%3A506410/FULLTEXT01.pdf>
- Trotter, H. (2007). 'Navigating risk: lessons from the dockside sex trade for reducing violence in South Africa's prostitution industry', *Sexuality Research and Social Policy: Journal of NSRC*, 4(4), 106-19.
- Vuolajärvi, N. (2019). Governing in the name of caring—The Nordic model of prostitution and its punitive consequences for migrants who sell sex. *Sexuality research and social policy*, 16(2), 151-165.
- Weitzer, R. (2021). Legal Prostitution Systems in Europe. In *Contemporary Organized Crime* (pp. 47-66). Springer, Cham.
- Wahlberg, K. (2012). *Situation report 13: Trafficking in human beings for sexual and other purposes*. Stockholm: Swedish National Police Board.
- Yingwana, N., Walker, R., & Etchart, A. (2019). Sex work, migration, and human trafficking in South Africa: from polarised arguments to potential partnerships. *Anti-trafficking review*, (12), 74-90.

### Effecten regulering

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2020). *Zwischenbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen*. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/156998/bfc0e8295e1bcc04b08159e32e95281f/zwischenbericht-zum-prostituiertenschutz-gesetz-data.pdf>

Degenhardt, T. & Lintzen, L.M. (2019). Veränderungen und Auswirkungen durch das ProstSchG auf die Prostitutionsszene in NRW. *Koer Dortmund*, 26, 39.

Helfferrich, C., Fischer, C., Kavemann, B., Leopold, B., & Rabe, H. (2007). *Untersuchung» Auswirkung des Prostitutionsgesetzes «. Abschlussbericht, Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut Freiburg, Kontaktstelle praxisorientierte Forschung der Evangelischen Fachhochschule Freiburg*. Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Freiburg.

Körner, C., Netzelmann, T.A., Ceres, M., Hacke, D., & Steffan, E. (2020). Sexuelle Gesundheit in der Sexarbeit vor dem Hintergrund des Prostituiertenschutzgesetzes (PorstSchG): einschätzungen von Berater\*innen und Sexarbeiter\*innen. *Zeitschrift für Sexualforschung*, 33, 204-213.

Steffan, E. (2004): Gesundheitsförderung im Bereich Prostitution – notwendige öffentliche Aufgabe? In: SPI Forschung (Hrsg.): *Sexuell übertragbare Krankheiten. Ein Lesebuch für die Beratungspraxis*. Heidelberg und Kröning, S. 337-341.

Wagenaar, H., Altink, S., & Amesberger, H. (2013). *Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands*. Platform31. [https://www.graz.at/cms/dokumente/10194973\\_7753526/7a91fb3d/P31\\_prostitution\\_policy\\_report.pdf](https://www.graz.at/cms/dokumente/10194973_7753526/7a91fb3d/P31_prostitution_policy_report.pdf)

Wagenaar, H., Altink, S., & Amesberger, H. (2017). *Designing prostitution policy: Intention and reality in regulating the sex trade*. Policy Press.

### Effecten decriminalisering

Abel, G. (2010). *Decriminalisation: A harm minimisation and human rights approach to regulating sex work*. [Doctoral dissertation, University of Otago].

Abel, G. (2014). Sex workers' utilisation of health services in a decriminalised environment. *The New Zealand Medical Journal*, 127(1390), 30-37.

Abel, G., & Fitzgerald, L. (2010a). Risk and risk management in sex work post-Prostitution Reform Act: A public health perspective. In G. Abel, L. Fitzgerald & C. Healy (Eds.), *Taking the crime out of sex work: New Zealand sex workers' fight for decriminalization* (pp. 217-237). Policy Press.

Abel, G., & Fitzgerald, L. (2010b). Decriminalisation and stigma. In G. Abel, L. Fitzgerald & C. Healy (Eds.), *Taking the crime out of sex work: New Zealand sex workers' fight for decriminalization*, (pp. 239-258). Policy Press.

Abel, G., & Fitzgerald, L. (2012). 'The street's got its advantages': Movement between sectors of the sex industry in a decriminalised environment, *Health, Risk & Society*, 14(1).

Abel, G., Fitzgerald, L., & Brunton, C. (2007). The Impact of the Prostitution Reform Act on the Health and Safety Practices of Sex Workers. [Report to the Prostitution Law Review Committee, Christchurch: Department of Public Health and General Practice, University of Otago].

- Abel, G., Fitzgerald, L., & Brunton, C. (2009). The impact of decriminalisation on the number of sex workers in New Zealand. *Journal of Social Policy, 38*(03), 515-531.
- Abel, G., & Ludeke, M. (2021). Brothels as sites of third-party exploitation? Decriminalisation and sex workers' employment rights. *Social Sciences, 10*(1).
- Armstrong, L. (2014). Screening clients in a decriminalised street-based sex industry: Insights into the experiences of New Zealand sex workers. *Australian and New Zealand Journal of Criminology, 7*, 207-222.
- Armstrong, L. (2017) From law enforcement to protection? Interactions between sex workers and police in a decriminalized street-based sex industry. *British Journal of Criminology, 57*(3).
- Armstrong, L. (2021). 'I can lead the life that I want to lead': Social harm, human needs and the decriminalisation of sex work in Aotearoa/New Zealand. *Sexuality Research and Social Policy*.
- Harcourt C., O'Connor J., Egger S., Fairley C.K., Wand H., Chen M.Y., Marshall L., Kaldor J.M., Donovan B. (2010) The decriminalization of prostitution is associated with better coverage of health promotion programs for sex workers. *Aust N Z J Public Health, 34*(5).
- Mossman, E. (2010). Brother operators' and support agencies' experiences of decriminalisation. In G. Abel, L. Fitzgerald & C. Healy (Eds.), *Taking the crime out of sex work: New Zealand sex workers' fight for decriminalization* (pp.119-139). Policy Press.
- Mossman, E., & Mayhew, P. (2007). *Key informant interviews: Review of the Prostitution Reform Act 2003*. Wellington: Ministry of Justice.
- PLRC (Prostitution Law Review Committee). (2005). *The nature and extent of the sex industry in New Zealand: An estimation*. Wellington: Ministry of Justice [www.justice.govt.nz/pubs/reports/2005/nature-extent-sex-industry-in-nzestimation/index.html](http://www.justice.govt.nz/pubs/reports/2005/nature-extent-sex-industry-in-nzestimation/index.html)
- PLRC (Prostitution Law Review Committee). (2008). *Report of the Prostitution Law Review Committee on the operation of the Prostitution Reform Act 2003*. Wellington: Ministry of Justice [www.justice.govt.nz/prostitution-law-review-committee/publications/plrc-report/index.html](http://www.justice.govt.nz/prostitution-law-review-committee/publications/plrc-report/index.html)
- Plumridge, L. and Abel, G. (2000a), 'Safer sex in the Christchurch sex industry: Study 2 [Survey of Christchurch sex workers]', Christchurch School of Medicine and Health Sciences, University of Otago] Christchurch.
- Rottier, J. (2018). *Decriminalization of sex work: The New Zealand model. An analysis of the integrative sex industry policy in New Zealand (Aotearoa) [proefschrift, Universiteit Utrecht]*.
- Wahab, S., & Abel, G. (2016). The prostitution reform act (2003) and social work in Aotearoa/New Zealand. *Affilia, 31*(4), 418-433.
- Zangger, C. (2015). For Better or Worse? Decriminalisation, Work Conditions, and Indoor Sex Work in Auckland, New Zealand/Aotearoa, [PhD Dissertation for The University of British Columbia] Vancouver.

## Bijlage 4 – Niet-gebruikte literatuur

- Abel, G. (2011). Different stage, different performance: The protective strategy of role play on emotional health in sex work. *Social Science and Medicine*, 72, 1177-1184.
- Abel, G. (2014). A decade of decriminalization: Sex work 'down under' but not underground. *Criminology & Criminal Justice*, 14(5), 580-592.
- Abel, G. (2017). In search of a free and fair society: The regulation of sex work in New Zealand. In E. Ward & G. Wylie (Eds.) *Feminism, Prostitution and the State*. Oxon: Routledge.
- Abel, G. (2018). Decriminalisation and social justice: A public health perspective on sex work. In S. Fitzgerald & K. McGarry (Eds.) *Realising justice for sex workers: An agenda for change*. London: Rowman & Littlefield
- Abel, G. (2019). The Problem with Sex Work Policies. *Archives of sexual behavior*, 48, 1925-1929.
- Abel, G., & Healy, C. (2021). Sex Worker-Led Provision of Services in New Zealand: Optimising Health and Safety in a Decriminalised Context. In S. Goldenberg, R. Morgan Thomas, A. Forbes & S. Baral (Eds.) *Sex Work, Health, and Human Rights*. Switzerland: Springer.
- Abel, G., & Wahab, S. (2017). "Build a friendship with them": The discourse of "at-risk" as a barrier to relationship building between young people who trade sex and social workers. *Child & Family Social Work*, 22, 1391-1398.
- Adriaenssens, S., Hendrickx, J., Heylen, W., & Machiels, T. (2015). A direct measure of output in prostitution in Belgium. [https://www.researchgate.net/publication/282505768\\_A\\_direct\\_measure\\_of\\_output\\_in\\_prostitution\\_in\\_Belgium](https://www.researchgate.net/publication/282505768_A_direct_measure_of_output_in_prostitution_in_Belgium)
- Amesberger, H. (2019). Unter dem Vorwand des Schutzes - Kennzeichen und Chiffren von Moralpolitik am Beispiel österreichischer Prostitutionspolitik. In G. Teichert, *Das Prostituiertenschutzgesetz. Implementierung - Problematisierung – Sensibilisierung* (pp. 103–128). Leipzig: Leipziger Universitätsverlag
- Anderson, S., Shannon, K., Li, J., Lee, Y., Chettiar, J., Goldenberg, S., & Krüsi, A. (2016). Condoms and sexual health education as evidence: impact of criminalization of in-call venues and managers on migrant sex workers access to HIV/STI prevention in a Canadian setting. *BMC international health and human rights*, 16(1), 1-10.
- Amnesty International. (2016). *The Human Cost of 'crushing 'the Market: Criminalization of Sex Work in Norway*. Amnesty International.
- Armstrong, L. (2010). Out of the Shadows (and into a bit of light): Decriminalisation, Human Rights and Street-Based Sex Work in New Zealand. In K. Hardy, S. Kingston & T. Sanders (Eds.) *New Sociologies of Sex Work*. Surrey: Ashgate.
- Armstrong, L. (2014). Diverse risks, diverse perpetrators: perceptions of risk and experiences of violence amongst street-based sex workers in New Zealand. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 3.
- Armstrong, L., & Abel, G. (2020). *Sex Work and the New Zealand Model: Decriminalisation and Social Change*, Policy Press.
- Armstrong, L., Abel, G., & Roguski, M. (2020). Fear of Trafficking or Implicit Prejudice? Migrant Sex Workers and the Impacts of Section 19. In L. Armstrong & G. Abel (Eds.) *Sex Work and the New Zealand Model: Decriminalisation and Social Change*. Bristol.

- Baratosy R., & Wendt S. (2017). "Outdated laws, outspoken whores": exploring sex work in a criminalised setting. *Womens Stud Int Forum*, 62, 34–42.
- Bateman, V. (2021). How Decriminalisation Reduces Harm Within and Beyond Sex Work: Sex Work Abolitionism as the "Cult of Female Modesty" in Feminist Form. *Sexuality Research and Social Policy*, 1-18.
- Benoit, C., Jansson, M., Smith, M., & Flagg, J. (2017). "Well, it should be changed for one, because it's our bodies": Sex workers' views on Canada's punitive approach towards sex work. *Social Sciences*, 6(2), 52.
- Benoit, C., Smith, M., Jansson, M., Magnus, S., Ouellet, N., Atchison, C., ... & Shaver, F. M. (2016). Lack of confidence in police creates a "blue ceiling" for sex workers' safety. *Canadian Public Policy*, 42(4), 456-468.
- Bindel, J., & Kelly, L. (2003). *A critical examination of responses to prostitution in four countries: Victoria, Australia; Ireland; the Netherlands; and Sweden*. London: London Metropolitan University.
- Boels, D., & Verhage, A. (2016). Prostitution in the neighbourhood: Impact on residents and implications for municipal regulation. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 46, 43-56.
- Boudin, C., & Richter, M. (2009). Adult, consensual sex work in South Africa-the cautionary message of criminal law and sexual morality. *South African Journal on Human Rights*, 25(2), 179-197.
- Brents, B., & Hausbeck, K. (2005). Violence and legalized brothel prostitution in Nevada: Examining safety, risk, and prostitution policy. *Journal of Interpersonal Violence*, 20(3), 270–295.
- Björnnes, J. (2012). Between Emotional Politics and Biased Practices—Prostitution Policies, Social Work, and Women Selling Sexual Services in Denmark. *Sexuality Research and Social Policy*, 9, 192–202.
- Capous-Desyllas, M., Payne, D., & Panichelli, M. (2020). Using Anticarceral Feminism to illustrate the impact of criminalization on the lives of individuals in the sex trades. *Affilia*.
- Cho, S. Y., Dreher, A., & Neumayer, E. (2013). Does legalized prostitution increase human trafficking? *World Development*, 41, 67-82.
- Collins, A., & Judge, G. (2008). Client participation in paid sex markets under alternative regulatory regimes. *International Review of Law and Economics*, 28, 294–301.
- Crago, A. L., Bruckert, C., Braschel, M., & Shannon, K. (2021). Sex workers' access to police assistance in safety emergencies and means of escape from situations of violence and confinement under an "end demand" criminalization model: A five city study in Canada. *Social Sciences*, 10(1), 13.
- Czarnecki, D., Engels, H., Kavemann, B., Schenk, W., Steffan, E., Törnau, D., ... & Tanis, N. (2014). *Prostitution in Germany—a comprehensive analysis of complex challenges*. [https://www.spi-research.eu/wp-content/uploads/2014/11/ProstitutioninGermanyEN\\_main.pdf](https://www.spi-research.eu/wp-content/uploads/2014/11/ProstitutioninGermanyEN_main.pdf)
- Darley, M., David, M., Guienne, V., Mainsant, G., & Mathieu, L. (2018). France. In S. Ø. Jahnsen, & H. Wagenaar (Eds.) *Assessing prostitution policies in Europe*. (pp. 92-106). Routledge.
- David, M. (2019). The Moral and Political Stakes of Health Issues in the Regulation of Prostitution (the Cases of Belgium and France). *Sexuality Research and Social Policy*, 16(2), 201-213.
- DESirE consortium (2019). *Demand for sexual exploitation in Europe: Final report*. <https://www.researchgate.net/project/Demand-for-Sexual-Exploitation-in-Europe-DESirE-2>

- Diserens, E. A., Bodenmann, P., N'Garambe, C., Ansermet-Pagot, A., Vannotti, M., Masserey, E., & Cavassini, M. (2010). Clients of sex workers in Switzerland: it makes sense to counsel and propose rapid test for HIV on the street, a preliminary report. *BMC infectious diseases*, *10*(1), 1-5.
- Donovan, B., Harcourt, C., Egger, S., & Fairley, C., (2010). Improving the health of sex workers in NSW: maintaining success, *NSW Public Health Bulletin*, *21*(3-4), 74-77.
- Easterbrook-Smith, G. (2020). "Genuinely keen to work": Sex work, emotional labour, and the news media. In L. Armstrong & G. Abel (Eds.) *Sex work and the New Zealand Model: Decriminalisation and social change*. Bristol University Press.
- Easterbrook-Smith, G. (2020). Sex work, advertorial news media and conditional acceptance. *European Journal of Cultural Studies*.
- Easterbrook-Smith, G. (2019). "Not on the Street Where We Live": walking while trans under a model of sex work decriminalisation. *Feminist Media Studies*, 1-16.
- Egwea, R. (2019). How Legislative Framework Can Shape the Experiences of Social Exclusion Amongst Sex Workers. *SSRN Electronic Journal*.
- Ekberg, G. (2004). The Swedish law that prohibits the purchase of sexual services: Best practices for prevention of prostitution and trafficking in human beings. *Violence Against Women*, *10*(10), 1187–1218
- Evans, D. M., Richter, M. L., & Katumba, M. I. (2019). Policing of sex work in South Africa: The positive policing partnership approach. *Journal of Community Safety and Well-Being*, *4*(4), 80-85.
- Farley, M. (2004). Bad for the body, bad for the heart': Prostitution harms women even if legalised or decriminalised. *Violence Against Women*, *10*(10), 1087-1125.
- Farley, M., Cotton, A., Lynne, J., Zumbek, S., Spiwak, F., Reyes, M. E., ... & Sezgin, U. (2004). Prostitution and trafficking in nine countries: An update on violence and posttraumatic stress disorder. *Journal of trauma practice*, *2*(3-4), 33-74.
- Farley, M., & Kelly, V. (2000). Prostitution: a critical review of the medical and social sciences literature. *Women & Criminal Justice*, *11*(4), 29-64.
- Foerster, S. (2011). *National prostitution legislation and its impact on the fight against trafficking in women for sexual purposes in the European Union-A comparative case study of regulation implementation in the Netherlands and Sweden*. [Unpublished master's thesis, University of Twente]
- Fondation Scelles. (2019). *The abolition of prostitution, a French reality: A 3-year assessment of the 2016-444 law*. <http://fondationscelles.org/en/news/270-the-abolition-of-prostitution-a-french-reality-a-3-year-assessment-of-the-2016-444-law>.
- Fossum, H. (2017, 25 oktober). Sex Purchase Act has altered Swedes' attitudes towards prostitution. <https://sciencenorway.no/forskningno-norway-prostitution/sex-purchase-act-has-altered-swedes-attitudes-towards-prostitution/1450681>
- FUCKFÖRBUNDET. (2019). *Twenty years of failing sex workers: A community report on the impact of the 1999 Swedish Sex Purchase Act*. [https://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/20\\_years\\_of\\_failing\\_sex\\_workers.pdf](https://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/20_years_of_failing_sex_workers.pdf)
- Gaudy, T., & Le Bail, H. (2020). Comparative summary of evaluation reports on France's 2016 prostitution act. [working paper, CERl Sciences Paris]

- Gilmour, F. (2020). The impacts of decriminalisation for trans sex workers. In L. Armstrong & G. Abel (Eds.) *Sex work and the New Zealand Model: Decriminalisation and social change*.
- Gould, C., & Fick, N. (2008). *Selling sex in Cape Town: Sex work and human trafficking in a South African city*. Pretoria/Tshwane: Institute for Security Studies.
- Harrington, C. (2012). Prostitution policy models and feminist knowledge politics in New Zealand and Sweden. *Sexuality Research & Social Policy: A Journal of the NSRC*, 9(4), 337–349.
- Healy, C. (2006). HIV and the decriminalization of sex work in New Zealand. *Canadian HIV/AIDS Policy and Law Review*, 11(2-3), 73-74.
- Healy, C. (2018). Commentary: New Zealand’s full decriminalisation means police and sex workers collaborate to try to reduce violence. *Bmj*, 361.
- Healy, C., Bennachie, C., & Reed, A. (2010). History of New Zealand Prostitutes’ Collective. In: G. Abel, L. Fitzgerald, C. Healy & A. Taylor (Eds.) *Taking the crime out of sex work: New Zealand sex workers’ fight for decriminalisation*. Bristol: Policy Press.
- Healy, C., Blake, D., & Thomas, A. (2019). Sex Workers’ Rights in Aotearoa New Zealand. *Counterfutures*, 8, 141–162.
- Healy, C., Pickering, A., & Hati, C. (2020). Stepping forward into the light of decriminalisation. In L. Armstrong & G. Abel (Eds.) *Sex work and the New Zealand Model*. Bristol University Press.
- Healy, C., Wi-Hongi, A., & Hati, C. (2017). It's work, it's working: The integration of sex workers and sex work in Aotearoa/New Zealand. *Women's Studies Journal*, 31.
- Hrzenjak, M., Jalusic, V., Sauer, B., & Tertinegg, K. (2005). Framing prostitution policies. A comparison of Slovenia and Austria. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 117, 93-118.
- Hubbard, P., Matthews, R. & Scoular, J. (2008). Regulating Sex Work in the EU: Prostitute Women and the New Spaces of Exclusion. *Gender, Place and Culture*, 15(2), 137-152.
- Hugstad, M., Halvorsen, I. L. I., Jonsson, H., & Nielsen, K. T. (2020). “Some of us actually choose to do this”: The meanings of sex work from the perspective of female sex workers in Denmark. *Journal of Occupational Science*, 1-14.
- Hörder, S. (2019, 15 juli) Profession or Oppression? The rekindling of the prostitution policy debate. *Polemics: The magazine of the diplomatic academy of Vienna*. <https://www.polemics-magazine.com/europe/profession-oppression-prostitution>
- ICRSE Coordinator (2017, 17 december). Stop ignoring the evidence: client criminalization endangers sex workers. <https://www.sexworkeurope.org/news/general-news/stop-ignoring-evidence-client-criminalisation-endangers-sex-workers>
- Islar, C., & Jyrkinen, M. (2018). The normalization of prostitution in Switzerland: the origin of policies. *Dignity* 3 (2).
- Jewkes, R., Morrell, R., Sikweyiya, Y., Dunkle, K., & Penn-Kekana, L. (2012) Men, Prostitution and the Provider Role: Understanding the Intersections of Economic Exchange, Sex, Crime and Violence in South Africa. *PLoS ONE* 7(7).
- Jonsson, J., Larsdotter, S., & Gäredal, M. (2011). Invisible visible actors: LGBT people with experience in selling and/or buying sexual services. *F1000Research* [conference poster].



- Jordan, A. (2012). The Swedish Law to criminalize clients: A failed experiment in social engineering. *Center for Human Rights and Humanitarian Law, Washington College of Law*, 5.
- Jordan, J. (2005). The sex industry in New Zealand, a literature review, Wellington: Ministry of Justice; <https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/sex-industry-in-nz.pdf>
- Jung, M. (2017). Effects of implementing the act of prohibition on sex trafficking on female sex workers' sexually transmitted infections. *PLoS ONE* 12(8).
- Kavemann, B. (2007). *The Act regulating the legal situation of prostitutes: Implementation, impact, current developments*. Berlin: Sozialwissenschaftliches Frauen Forschungs Institute.
- Kavemann, B. (2012). Die Regelung der Prostitution durch das Gewerberecht – Ergebnisse der Evaluation des Prostitutionsgesetzes. In: BMFSJF (eds) *Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten— ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation der Prostituierten und zur nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels?* pp. 9-14.
- Krüsi, A., D'Adamo, K., & Sernick, A. Criminalised Interactions with Law Enforcement and Impacts on Health and Safety in the Context of Different Legislative Frameworks Governing Sex Work Globally. *Sex Work, Health, and Human Rights*, 14(5) 535-548.
- Langseth-DePaolis, T. (2019). Not-So-Decriminalized: Consequences of Intersectional Identity for Migrant Sex Workers in Switzerland. [https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/3218/](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/3218/)
- Levine, L. (2019). The impact of John schools on demand for prostitution. In E.C. Heil & A.J. Nichols (Eds.) *Broadening the scope of human trafficking research*. Carolina Academic Press.
- Levy, J. & Jakobsson, P. (2014). Sweden's abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden's sex workers. *Criminology & Criminal Justice*, 14(5), 593-607.
- Luiz, J.M., & Roets, L. (2000). On Prostitution, STDs and the Law in South Africa: The State as Pimp. *Journal of Contemporary African Studies*, 18(1), 21-38.
- Machat, S., Shannon, K., Braschel, M., Moreheart, S., & Goldenberg, S. M. (2019). Sex workers' experiences and occupational conditions post-implementation of end-demand criminalization in Metro Vancouver, Canada. *Canadian journal of public health*, 110(5), 575-583.
- Malloch, M., Robertson, L., & Forbes, E. (2017). *Evidence Assessment of the Criminalisation of the Purchase of Sex: A Review*. Scottish Centre for Crime and Justice Research.
- Mathieu, L. (2011). Neighbors' anxieties against prostitutes' fears: ambivalence and repression in the policing of street prostitution in France. *Emotion, Space and Society*, 4(2), 113-120.
- Mathieu, L. (2018). The procurer, moving target of prostitution policies. *Genre, sexualité & société*, (20).
- Mayhew, P. & Mossman, E. (2007). *Exiting Prostitution: Models of Best Practice*. Prepared for the Wellington, NZ: Ministry of Justice.
- McCarthy, B., Benoit, C., & Jansson, M. (2014). Sex work: A comparative study. *Archives of sexual behavior*, 43(7), 1379-1390.
- McCarthy, B., Benoit, C., Jansson, M., & Kolar, K. (2012). Regulating sex work: heterogeneity in legal strategies. *Annual Review of Law and Social Science*, 8, 255-271.

- McBride, B., Shannon, K., Murphy, A., Wu, S., Erickson, M., Goldenberg, S. M., & Krüsi, A. (2020). Harms of third party criminalisation under end-demand legislation: undermining sex workers' safety and rights. *Culture, Health & Sexuality*, 1-17.
- Moran, R. & Farley, M. (2018). Consent, coercion, and culpability: Is prostitution stigmatized work or an exploitative and violence practice rooted in sex, race, and class equality? *Archives of Sexual Behavior*, 48(9).
- Mower, S. (2019). Clients Coming Out—Men speak out about purchasing sex in New Zealand's decriminalised environment. [Master Thesis]
- Müller, A. (2008). Das Prostitutionsgesetz Analyse von Intention und Auswirkungen. *Jenaer Schriften zur Sozialwissenschaft*, 1(2), 1-41.
- NSWP (2016). *Criminalization of Third Parties and its impact on Sex Workers' Human Rights*. Edinburgh: Global Network of Sex Work Projects
- NSWP (2015). The Real Impact of the Swedish Model on Sex Workers. Sweden's Abolitionist Understanding, and Modes of Silencing opposition. <https://www.nswp.org/resource/nswp-publications/advocacy-toolkit-the-real-impact-the-swedish-model-sex-workers>.
- O'Doherty, T. (2011). Criminalization and off-street sex work in Canada. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 53(2), 217-245.
- Olsson, N. (2020). The implementation of Sweden's prostitution law at the local level. *Journal of Social Work* 21(3).
- Osmanaj, E. (2014). The impact of legalized prostitution on human trafficking. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 3(2), 103-103.
- Pates, R. (2012). Liberal laws juxtaposed with rigid control: An analysis of the logics of governing sex work in Germany. *Sexuality Research and Social Policy*, 9(3), 212-222.
- Persak, N. (2012). Prostitution, harm and the criminalisation of clients. In *Update in de criminologie VI: actuele ontwikkelingen inzake EU-strafrecht, veiligheid & preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie* 6, 229-239.
- Plumridge, L. & Abel, G. (2000) Services and Information utilised by female sex workers for sexual and physical safety. *New Zealand Medical Journal*, 113(1117), 370-372.
- Pitcher, J., & Wijers, M. (2014). The impact of different regulatory models on the labour conditions, safety and welfare of indoor-based sex workers. *Criminology & Criminal Justice*, 14(5), 549-564.
- Prangnel, I A., Shannon, K., Nosova, E., DeBeck, K., Milloy, M.J., ... & Kerr, T. (2018) Workplace violence among female sex workers who use drugs in Vancouver, Canada: does client-targeted policing increase safety? *J Public Health Policy*. 39(1), 86–99.
- Rasmussen, I., Strøm, S., Sverdrup, S., Hansen, V.W. (2014). *Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester*. Vista Analyse. [https://www.regjeringen.no/contentassets/0823f01fb3d646328f20465a2afa9477/evaluering\\_sexkjoeopsloven\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/0823f01fb3d646328f20465a2afa9477/evaluering_sexkjoeopsloven_2014.pdf)
- Reinschmidt, L. (2016). Prostitution in Europe between regulation and prohibition Comparing legal situations and effects. Observatory for Sociopolitical Developments in Europe.

- Richter, M., & Chakvinga, P. (2012). Being pimped out-How South Africa's AIDS response fails sex workers. *Agenda*, 26(2), 65-79.
- Romans, S., Potter, K., Martin, J. & Herbison, P. (2001). The Mental and Physical Health of Female Sex Workers. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry* (35), 75-80.
- Sanders, T., & Campbell, R. (2007). Designing out vulnerability, building in respect: Violence, safety and sex work policy. *The British Journal of Sociology*, 58(1), 1-19.
- Sanders, T., O'Neill, M. & Pitcher, J. (2011). *Prostitution: sex work, policy & politics*. London: SAGE Publications.
- Scheibe, A., Richter, M., & Vearey, J. (2016). Sex work and South Africa's health system: addressing the needs of the underserved. *South African health review*, (1), 165-178.
- Schulze, E., Canto, S. I. N., Mason, P., & Skalin, M. (2014). *Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality*. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament.
- Seals, M. (2015). Worker rights and health protection for prostitutes: A comparison of the Netherlands, Germany, and Nevada. *Health Care for Women International*, 36(7), 784–796.
- Showden, C. R. (2017). From human rights to law and order: The changing relationship between trafficking and prostitution in Aotearoa/New Zealand policy discourse. *Women's Studies Journal*, 31.
- Shannon, G. (2020). *The Implementation of the Criminal Law (Sexual Offences) Act 2017, Part IV—An Interim Review*. [https://mensnetwork.ie/wp-content/uploads/HLWG\\_InterimReport\\_SOA2017IV\\_ByGeofreyShannon\\_JAN20\\_PRINT.pdf](https://mensnetwork.ie/wp-content/uploads/HLWG_InterimReport_SOA2017IV_ByGeofreyShannon_JAN20_PRINT.pdf)
- Skilbrei, M., & Holmström, C. (2017). Linking prostitution and human trafficking policies: The Nordic experience. In H. Nelen & D. Siegel (Eds.), *Contemporary organized crime: Developments, challenges and responses* (pp. 65–79). Cham, Switzerland: Springer.
- Sullivan, B. (2010). When (some) prostitution is legal: The impact of law reform on sex work in Australia. *Journal of Law and Society*, 37, 85–104.
- Steffan, E. (2020). Regulierung der Prostitution in Deutschland seit den 1980er-Jahren: Ein Schritt vor und zwei Schritte zurück?. *Zeitschrift für Sexualforschung*, 33(04), 214-220.
- Steffan, E., Kavemann, B., Netzelmann, T.A., & Helferrich, C. (2015). *Final report from the study of the federal model project: Support for leaving prostitution*. Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth.
- Tenni, B., Carpenter, J., & Thomson, N. (2015). Arresting HIV: fostering partnerships between sex workers and police to reduce HIV risk and promote professionalization within policing institutions: a realist review. *PLoS One*, 10(10).
- Ting, D. (2018). Understanding the experiences of migrant Asian sex workers in New Zealand: An exploratory study. [Master Thesis, University of Auckland]
- Vanwesenbeeck, I. (2017). Sex work criminalization is barking up the wrong tree. *Archives of sexual behavior*, 46(6), 1631-1640.

Wakefield, C., & Brents, B. G. (2020). The influence of legal brothels on illegal sexual service purchasing habits: the US context. *International journal of offender therapy and comparative criminology*, 64(2-3), 249-264.

Waltman, M. (2011). Sweden's prohibition of purchase of sex: The law's reasons, impact, and potential. *Women's Studies International Forum*, 34(5), 449-474.

Waltman, M. (2011). Prohibiting sex purchasing and ending trafficking: The Swedish prostitution law. *Mich. J. Int'l L.*, 33, 133.

Weitzer, R. (2017). Legal Prostitution: The German and Dutch Models. In *Dual Markets* (pp. 365-385). Springer, Cham.

Weitzer, R. (2009). Sociology of sex work. *Annual review of Sociology*, 35, 213-234.

Zeegers, N., & Althoff, M. (2015). Regulating Human Trafficking by Prostitution Policy?: An Assessment of the Dutch and Swedish Prostitution Legislation and its Effects on Women's Self-determination. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 2(4), 351-378.

## Bijlage 5 – Lijst met gesproken betrokkenen

Wij hebben individuele interviews gehouden met de volgende betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche:

- 1 sekswerker van Oost-Europese afkomst, werkend op de Wallen in Amsterdam;
- 1 uitgestapte sekswerker met uitbuitingsverleden;
- 2 slachtoffers van uitbuiting;
- 5 exploitanten, gebaseerd in Amsterdam, Den Haag en Alkmaar (3 raamverhuurders, 1 eigenaar van een seksclub, 1 eigenaar van een escortbureau);
- 1 maatschappelijk hulpverlener van Scharlaken Koord.

Wij hebben groepsgesprekken gehouden met de volgende betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche:

- 14 vrouwelijke Latina sekswerkers, werkend in Amsterdam (de meesten werkten achter de ramen, enkelen werkten als escort of in een privéclub);
- 3 vrouwelijke Nederlandse sekswerkers, werkend in Tilburg (ervaringen als escort, in seksclub en met thuiswerken);
- 5 mannelijke sekswerkers uit Griekenland, Libanon, Engeland, Oekraïne en Nederland, werkend in Amsterdam;
- 13 transsekswerkers uit verschillende landen van herkomst (overwegend Latijns-Amerika), werkend in Amsterdam;
- 4 beleidsadviseurs Openbare orde en veiligheid uit gemeente Amsterdam, Almere en Tilburg;
- 3 beleidsadviseurs Zorg uit gemeente Leiden, Nijmegen en Zaanstad;
- 3 korpsexperts;
- 3 medewerkers van het Openbaar Ministerie, waarvan twee officieren van justitie;
- 4 maatschappelijk hulpverleners van SHOP Den Haag, Belle (onderdeel van de Tussenvoorziening) en Terwille;
- 4 GGD-professionals van GGD Amsterdam, GGD Flevoland, en GGD Gelderland Zuid.

## Bijlage 6 – Notulen expertmeeting

### Notulen online expertmeeting 9 december 2021

Aanwezig bij de expertmeeting zijn woordvoerders van Exxpose, Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM), SekswerkExpertise, SOA Aids Nederland, CoMensha, CCV, Nationaal Rapporteur (NRM), Samenwerkend Overleg Raamexploitanten (SOR). Daarnaast is een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie en Veiligheid aanwezig. Van Regioplan zijn Yannick Bleeker (YB), Eva Mulder (EM), en Tessa van der Veen aanwezig.

*EM presenteert de opzet en bevindingen van het onderzoek.*

YB: jullie hebben het verhaal van Eva aangehoord. Wij zijn vooral benieuwd of jullie verduidelijkende vragen hebben of opmerkingen, of ons nog andere dingen willen meegeven.

SekswerkExpertise: ik had een paar kleine opmerkingen over effecten op omvang. Volgens mij zijn het effect op het aantal klanten en het effect op het aantal sekswerkers twee verschillende effecten. Zoals in Zweden: het aantal klanten dat in enquêtes aangeeft te betalen voor seks is één ding – waarbij je je kan afvragen in hoeverre dit beïnvloed wordt door toename van stigma en sociale wenselijkheid van antwoorden. Maar een ander criterium is of het van invloed is op de hoeveelheid sekswerkers en daarvan zie ik juist in onderzoek van Frankrijk en Zweden dat er weliswaar minder klanten zijn, maar niet minder sekswerkers. Je hebt dus minder klanten waarmee sekswerkers het moeten doen, wat ook invloed heeft op de onderhandelingspositie.

In onderzoek naar mensenhandel is het heel lastig om te kijken welke factoren van invloed zijn door verschillende definities, hulpverlening die aangeboden wordt, de drempel om aangifte te doen, verzin het allemaal maar, maar definities zijn ook van belang. In het kader van mijn meest belangrijke vraag: je noemde op een goed moment de instroom van slachtoffers mensenhandel. Ik weet niet precies wat je daarmee bedoelt. Het klinkt alsof daar een vooronderstelling onder zit dat het met slachtoffers van mensenhandel met name gaat over migranten, dus *cross border*-situaties. Terwijl als je bijvoorbeeld naar Nederland kijkt, het merendeel van de slachtoffers mensenhandel Nederlands is. Ook de vooronderstelling dat mensenhandel vooral gaat over dwingen *tot* prostitutie maar niet dwang en uitbuiting *in* de prostitutie. Terwijl als je bijvoorbeeld naar Nederland kijkt – in ieder geval in de tijd van het jurisprudentieonderzoek van de Nationaal Rapporteur – slechts iets van 22% van de zaken ging over misleiding, en maar 16% van de veroordeling in 2010. Alle andere zaken gingen over uitbuiting en dwang *in* de prostitutie. Dus dat wil zeggen: mensen die bewust hebben gekozen voor prostitutie maar vervolgens gedwongen worden. Dus dat het bovendien niet zo is dat je per definitie moet beginnen als slachtoffer. Net als bij een huwelijk kan je vrijwillig trouwen en dan toch slachtoffer worden van huiselijk geweld en dat zien we natuurlijk ook bij prostitutie. Het is dus ook zo dat je in de loop van je werk slachtoffer kunt worden. Dus dat zijn eigenlijk drie veronderstellingen die ik een beetje hoor als je zegt instroom van mensenhandel-slachtoffers. Misschien heb ik dat verkeerd begrepen. Daar was ik in ieder geval wel benieuwd naar, want het maakt nogal uit. Dat waren mijn opmerkingen.

EM: Je zegt dat het aantal klanten iets anders is dan het aantal sekswerkers. Dat hebben we inderdaad in het onderzoek meegenomen. We hebben gekeken naar wat de vraag is naar sekswerk, dat gaat dan eigenlijk over het perspectief van de klanten en daar gaat inderdaad ook die studie over die ik noemde waar klanten zijn ondervraagd. En tegelijkertijd ook naar het aanbod aan sekswerk, bijvoorbeeld een studie die we genoemd hebben over het aantal advertenties dat online wordt geplaatst. Dat zijn inderdaad verschillende effecten en dat wordt ook zo uitgesplitst.

Wat betreft de toestroom van slachtoffers van mensenhandel. We baseren ons echt op de paar onderzoeken die er zijn en dat zijn dan de correlatiestudies die we hebben gevonden. Ik zei inderdaad op een gegeven moment toestroom, maar ik bedoelde geregistreerde slachtoffers van mensenhandel. Dat gaat dan puur over die studie waar we ons op baseren en daarin zijn drie categorieën opgenomen: waar sekswerk en alle aspecten van sekswerk gecriminaliseerd zijn, gedeeltelijke criminalisering (waar dus activiteiten van derden niet toegestaan zijn), en waar alles is toegestaan. Als we kijken naar de correlaties, zien we een zwak correlatieel verband tussen geregisterde slachtoffers van mensenhandel in landen

waar alle aspecten van de seksbranche legaal zijn. Dat is dan waar wij de uitspraak over kunnen doen. En volgens mij had je het er ook over, inderdaad, dat je sekswerk kan gaan doen en dan slachtoffer kan worden. In ieder geval qua de correlatieve studies hebben wij dat onderscheid bij de auteurs niet gevonden.

SeksworkExpertise: Ik was in de war omdat je zei toestroom, want dat suggereert een aantal aannames. Maar je bedoelt dus dat je hebt gekeken naar het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel. Dat zijn de drie elementen: gaat het over inheemse/*domestic*/*cross border* slachtoffers? Tel je ook mensen die vrijwillig sekswerker zijn, maar die vervolgens slachtoffer worden? Gaat het alleen over dwang tot of dwang in? Dat zijn ook precies de dingen waar definities in landen enorm in verschillen wat het ook zo ontzettend moeilijk maakt om datasets te vergelijken met elkaar.

EM: ik denk dat dat inderdaad een hele belangrijke kanttekening is bij dat soort onderzoek.

SeksworkExpertise: Los van dat het uitmaakt, hoe ga je met slachtoffers om? In Zweden is verdenking van het feit dat een migrant prostitutie doet, voldoende om diegene uit te zetten. Dus dan hou je de cijfers van geregisterde slachtoffers mensenhandel wel heel erg laag. Terwijl je bij ons bedenktijd hebt en geringe aanwijzing. Dus dat soort beleidsfactoren hebben heel veel invloed en daardoor is het heel moeilijk om te vergelijken omdat je daar nauwelijks data over hebt.

YB: Wat ik nog wil toevoegen is dat dit soort definitiekwesties en verschillen tussen landen ook aanleiding voor ons kan zijn om een studie dan weliswaar mee te nemen in het onderzoek, maar daar wel kanttekeningen bij te plaatsen. Dus zo proberen we wel een beetje af te wegen op welke wijze neem je studies überhaupt mee en op welke wijze rapporteer je hierover.

Expose: Mijn eerste vraag is waarom is de keuze gemaakt om totaal uiteenlopende varianten van verboden onder één noemer te plaatsen? Conclusies over criminalisering in Zuid-Afrika zijn eigenlijk niet van toepassing op het beleid in Zweden. Ik ben een vertegenwoordiger van het Zweedse beleid, omdat dit onderzoek is gedaan naar aanleiding van ons burgerinitiatief. Ik denk dat in bijna elk onderzoek dat over het Zweedse beleid gaat, aan wordt gegeven dat het Zweedse beleid niet hetzelfde is als criminalisering en dat de gevolgen ook niet met elkaar te vergelijken zijn. Dus ik zou ook graag zien dat jullie – als dat kan – de onderzoeksresultaten niet onder een noemer zouden laten vallen, maar dat jullie kijken hoe verschillende manieren van criminalisering van elkaar verschillen.

Mijn volgende vraag is: wat betreft de empirische onderzoeken en jullie eigen interviews: op welke manier hebben jullie je best gedaan om *response bias* en *selection bias* te voorkomen? Dat is één van de dingen die we in de aanbeveling hadden aangegeven. Specifiek refereer ik dan aan de vraag van de Kamer van Stieneke van der Graaf als staatssecretaris over dit onderzoek en zij had aangegeven dat in dit onderzoek zowel sekswerkers als slachtoffers van mensenhandel meegenomen moeten worden. Juist omdat het bekend is dat de meeste onderzoekers alleen sekswerkers interviewen. En ik merk ook dat in dit onderzoek, dat het Nederlandse beleid niet werd meegenomen, maar er zijn wel heel veel Nederlanders bevestigd en voornamelijk sekswerkers bevestigd over wat zij denken dat de verwachtingen en gevolgen zullen zijn van het beleid. Mijn vraag is dan ook of er enig bewijs is dat dit ook werkelijk voorspellend is voor de gevolgen van die verwachtingen en op welke manier. Ik merk in deze presentatie dat er heel veel waarde wordt gehecht aan welke verwachtingen er zijn over de gevolgen van het beleid. Waarop baseren jullie dat?

EM: Je vroeg: wordt er ook een duidelijk verschil gemaakt tussen het model van totale criminalisering en het Scandinavisch model? Omdat je die twee eigenlijk niet op een hoop kunt gooien. Ik snap dat het misschien zo overkomt in de presentatie; alsof we dat een beetje hebben gedaan. Ze komen voor in hetzelfde hoofdstuk over criminalisering, maar in het onderzoek verwijzen we wel telkens over welk land het gaat; gaat dit over Zweden, gaat dit over Frankrijk of Zuid-Afrika? Daar valt dus telkens te herleiden waar die onderzoeksresultaten over gaan. En ook wanneer we die beleidsvarianten bespreken, maken we het onderscheid dat er binnen criminalisering uiteenlopende varianten zijn.

YB: Bij regulering heb je natuurlijk ook ongelofelijk veel variatie. Ook daar is het maar net de vraag hoe landen precies invulling geven aan die regulering. Maar in het rapport proberen we – waar dat moet – om zo goed mogelijk en genuanceerd weer te geven waar die resultaten nu precies betrekking op hebben. Als je de presentatie bijvoorbeeld ziet: “criminalisering leidt tot”, nou ja dat zijn dan wel wat boude uitspraken.

Exxpose: Want als je zegt criminaliseren en decriminalisering dat zijn tegenovergestelden van elkaar en dan is regulering weer een apart blok. Voor mij voelt het bijna – ik snap het wel dat je het gebruikt hebt – maar het klinkt eigenlijk een beetje boud. En ook omdat het zo een andere theoretische onderbouwing heeft.

EM: Dan de vraag over *selection bias*. We hebben in ons onderzoek de opdracht gekregen om de verwachting van sekswerkers mee te nemen, daar hebben we op ingezet. We hebben ook de vraag gekregen om zorg te dragen dat we ook de verwachtingen en ervaring van slachtoffers van uitbuiting en uitgestapte sekswerkers meenemen. Die uitgestapte sekswerkers die zitten ook deels in de categorie sekswerkers, want dat waren groeps gesprekken. Daar zaten ook mensen tussen die geen sekswerk meer deden. Wat betreft slachtoffers van uitbuiting: we hebben uiteindelijk drie mensen kunnen spreken die uitbuiting hebben meegemaakt. Ons streven was vijf mensen. Ik moet trouwens zeggen, drie van wie we dat echt wisten en met wie we daarover heb gesproken, want het is natuurlijk moeilijk te zeggen of de sekswerkers die we hebben gesproken ook dat soort ervaringen hebben gehad. Ons streven was vijf, maar dat bleek erg moeilijk. Dus dat zijn er helaas drie geworden.

Je vraagt misschien een beetje wat de rol is van de verwachtingen uit het beleidsveld, want we hebben niet gekeken naar de empirische onderzochte effecten van het beleid in Nederland, maar wel betrokkenen bij de Nederlandse seksbranche in het onderzoek betrokken. Het gewicht ligt wel meer bij de onderzoekresultaten van de literatuurstudie. Daarvan zeggen we: dit zijn de bevindingen die empirisch zijn onderzocht. Met betrekking tot de betrokkenen spreken we altijd over verwachtingen en heel soms over ervaren gevolgen. Dat is ook in het onderzoeksrapport ingekaderd, waardoor je dus heel goed ziet uit welke bron de informatie komt.

Exxpose: Nog een vraag: zijn er ook hulporganisaties bevroegd? Dat zouden mensen kunnen zijn die mondig kunnen zijn voor die grotere groep. Ik zag dat er 36 sekswerkers en 3 slachtoffers van uitbuiting ondervraagd zijn. Ik vroeg mij af hoe zij benaderd zijn en of dat ergens op gebaseerd is.

YB: Om de eerste vraag te beantwoorden: er zijn ook groeps gesprekken met professionals gevoerd, met maatschappelijk werkers en GGD-professionals. Beide die net een ander perspectief op het veld hebben. Ik zou ook nog willen benadrukken dat de groep sekswerkers, inclusief de slachtoffers van uitbuiting, wel echt een hele diverse groep was. Het is volgens mij zeker niet zo dat er bepaalde perspectieven of sekswerkers met bepaalde kenmerken oververtegenwoordigd waren. We zijn voor een groot deel aangesloten bij klankbordgroepen die gemeenten zelf al hebben georganiseerd, maar we hebben wel steeds gemonitord hoe het gaat met die selectie en wie spreken we wel en niet. En waar dat nodig was hebben we dat aangevuld met individuele gesprekken. Dus zo is dat gegaan.

Exxpose: Oké, dus dat hebben jullie verder in het onderzoeksrapport beschreven hoe de benadering is gegaan?

YB: Hoe de benadering is gegaan hebben we beschreven in het onderzoeksrapport. Individuele kenmerken willen we liever niet rapporteren. We hebben geen lijst opgenomen met sekswerkers met deze en deze kenmerken.

Exxpose: Dat snap ik helemaal. En de *respons bias*? Is daar iets mee gedaan? We hebben toen aangegeven hoe lastig het kan zijn om over een beleid vragen te stellen aan mensen die in een positie kunnen zitten van uitbuiting.



YB: Ja, hier hebben we geleund op de kunst van wetenschappelijk onderzoek. Het voordeel aan een klankbordgroep is dat klankbordgroepen gewend zijn om over beleid mee te denken en dat waren gewoon hele fijne en goede gesprekken. Als het gaat om aanvullende gesprekken met slachtoffers van uitbuiting en aanvullende gesprekken met sekswerkers, hebben we dat zo veel mogelijk gedaan op een manier op een plaats die voor het slachtoffer of de sekswerker de voorkeur genoot. Onze onderzoekers zijn gewend om goed kwalitatief onderzoek uit te voeren, zo hebben we ook rekening proberen te houden met sociale wenselijkheid en veiligheid.

Deelnemer met ervaring als sekswerker: Ik heb een kleine toevoeging. Want hoeveel slachtoffers hadden jullie geïnterviewd? Zei je drie? Dan tel er maar één bij op. Ik identificeer mij niet als slachtoffer, ik identificeer mij als sekswerker. Ik denk dat er een misverstand is dat er twee verschillende groepen zijn. Ja goed, ik heb vriendjes gehad waar ik mijn geld aan afgaf, vreselijke vriendjes en nu ben ik vrijgezel en misschien in de toekomst word ik weer verliefd op een eikel – ik hoop het niet, maar je weet het nooit. Dus ik wou even zeggen dat die scheidslijn niet zo sterk is. Dus dat wou ik alleen even toevoegen.

Exxpose: Ik denk dat je dit zegt ook naar aanleiding van mijn opmerking en ik ben het volkomen met je eens. Bedankt dat je dit deelt.

CKM: Dank voor de toelichting op het onderzoek. Je zei net dat je – om begrijpelijke redenen – niet te veel wilt ingaan op de kenmerken van die groep van 36, maar wordt er dan bijvoorbeeld wel gezegd, de helft – ik zeg maar wat – heeft ook ervaringen die kunnen neigen naar? Mijn tweede vraag is – ik dacht uit mijn hoofd dat jullie hadden gesproken met vier mensen van de opsporing – in elk geval een redelijk klein aantal. En mijn vraag is wat daar precies is uitgekomen en of jullie dat hebben kunnen vergelijken met de onderzoeken in het buitenland. Mijn veronderstelling was dat daar iets meer over gezegd zou worden. Dus dat er meer gezegd zou worden over de gevolgen uit opsporingsperspectief. Nu hoorde ik vooral – dat is ook niet zo raar als je 36 sekswerkers spreekt – een aantal aannames en verwachtingen die uit die hoek zijn gekomen, maar ik was ook benieuwd naar die andere verwachtingen.

YB: Wat we in het rapport niet doen is de geschiedenis van de mensen die we gesproken hebben laten zien – soms weten we die ook niet omdat het groepsgesprekken waren – maar wat we wel proberen te laten zien, is bijvoorbeeld in welke branche ze werken of welke achtergrond ze hebben. Dat is hoe we laten zien met wie we gesproken hebben.

CKM: Dat zou je dan bijvoorbeeld ook kunnen oplossen – wij hebben bijvoorbeeld een onderzoek gedaan naar Pro Anna-coaches, een heel ander onderwerp – met een anonieme vragenlijst in de sector. Dit zijn – zonder dat je privégegevens wilt *disclosen* – wel relevante gegevens.

YB: Daar ben ik het helemaal mee eens. Maar dat is een keuze die je maakt in onderzoek. Hoe kun je toch perspectieven van verschillende mensen meenemen in een onderzoek zonder daar best een zware vragenlijst voor te gebruiken. Je wilt ook gewoon verhalen van mensen horen en ervaringen en je wilt dit het liefst kwalitatief doen, zodat je ook kunt doorvragen, om sociale wenselijkheid te ondervangen. Dat het met een vragenlijst zou kunnen, ben ik het met je eens, maar ik denk dat in dit specifieke onderzoek geen goede keuze was geweest.

EM: Misschien nog een kleine toevoeging: we weten dus inderdaad niet veel over de geschiedenis van de sekswerkers die we hebben gesproken. We hebben wel ons best gedaan om een gevarieerde groep te spreken – dat zei Yannick net al – maar we hebben dus ook een aantal mannelijke sekswerkers gesproken, transsekswerkers, Latina sekswerkers, en Nederlandse sekswerkers. Dus in die zin kennen we een aantal van die kenmerken en zit daar dus redelijke variatie in.

De tweede vraag ging over de korpsexperts die we hebben gesproken. Dat waren er drie. En de verwachtingen omtrent handhaving en toezicht als ik het goed heb begrepen.

CKM: Horen mensen van het OM en opsporing daaronder?

Eva: Die hebben we inderdaad ook gesproken over handhaving en toezicht. Wat ik in de presentatie heb verteld over verwachte gevolgen voor handhaving en toezicht, komt ook vaak uit die hoek. Want dat hebben we niet aan iedereen gevraagd, maar aan de mensen die daar ook iets vanaf weten en die daar ook bepaalde verwachtingen bij hebben. Maar we hebben niet hele concrete bevindingen over hoe dat er dan precies uit zou zien. Dus we hebben voornamelijk informatie – in het rapport nog wel wat gedetailleerder dan ik net heb gepresenteerd – over wat de betrokkenen verwachten over de zichtbaarheid van de branche en dan bijvoorbeeld dat criminalisering wel handhaving zou vergemakkelijken, omdat je gewoon meer middelen hebt om iemand te vervolgen. Dus dat is een van de gevolgen die genoemd is.

YB: Vanuit dat perspectief hebben we ook beleidsmedewerkers openbare orde en veiligheid meegenomen. Dus ik denk dat het veiligheidsperspectief bestaat uit korpsexperts, officieren van justitie en beleidsadviseurs openbare orde en veiligheid.

CKM: Uit de vergelijkende studies uit het buitenland zijn er dan nog verbanden met de gesprekken die je hier hebt gevoerd? Of heeft dat te weinig opgeleverd?

EM: We hebben de data niet op die manier gebruikt. We hebben de verwachtingen en ervaren gevolgen dus niet gebruikt om te vergelijken met het literatuuronderzoek dat we hebben gedaan, omdat dit van zo een andere orde is dat we eigenlijk niet dachten dat we dat op die manier konden vergelijken. Dat was ook niet een doel van het onderzoek.

CoMensha: Ik heb eigenlijk voor nu een hele kleine opmerking. In de presentatie refereer je een paar keer aan het 'Scandinavisch model'. De vraag is eigenlijk in hoeverre je dit het 'Scandinavisch model' kan noemen, omdat niet alle landen in het Scandinavisch gebied dit model hebben. We zitten vaak in Europese overleggen en dan worden we er vaak ook door Finland op gewezen dat zij dat model niet hebben dus dat je het dan ook niet het Scandinavisch model moet noemen.

EM: goede opmerking, ik heb dat inderdaad een aantal keer zo genoemd in de presentatie. In het onderzoek staat het er slechts een paar keer in, om te zeggen dat het zo ook wel eens genoemd wordt. Daarna hebben we het verder over criminalisering van klanten. Dus ja inderdaad een hele terechte opmerking. Daar zijn wij ons inderdaad wel van bewust.

SekswerkExpertise: Het was even mijn beginvraag en die sluit eigenlijk aan bij Natasja. Op het moment dat je termen als criminaliseren en decriminaliseren gebruikt is het natuurlijk altijd de vraag van wie en wat. Zoals bijvoorbeeld in Zweden zijn klanten gecriminaliseerd, maar ook huisbazen en ook elke derde persoon. Dus dan is het een beetje misleidend om dan te zeggen dat niemand crimineel is, behalve de klant, dat is natuurlijk niet zo. Dat blijf ik gewoon heel lastig vinden in het gebruik van die termen. Idem dito met decriminaliseren, sekswerkers decriminaliseren terwijl ze niet strafbaar waren is een beetje lastig. Zoals in Frankrijk is sekswerk zelf niet strafbaar – wel alles eromheen – en nu zijn ook de klanten strafbaar. *Soliciting* is afgeschaft – landelijk – niet lokaal trouwens. Dus ik hoop heel erg dat jullie daar heel zorgvuldig in zijn geweest in het rapport als je die termen gebruikt wie of wat is er precies gecriminaliseerd en gedecriminaliseerd.

EM: Wederom terecht punt. Ik denk dat wij ons daar ook heel bewust van zijn geweest, ook met het kiezen van een bepaalde typologie. Ik denk dat het ons wel heel erg heeft geholpen dat wij altijd spreken over beleidsvormen binnen bepaalde landen. Dus dat het altijd gekoppeld is aan een bepaalde wetswijziging in een land die wij dan ook beschreven hebben. Dat we niet alleen maar gooien met termen zoals criminalisering.

Exxpose: Ik kan mij herinneren dat ik een onderzoek opgestuurd had uit Noorwegen waar een nulmeting was voor de wetswijziging en daarna. Ik was eigenlijk wel benieuwd waarom jullie dit onderzoek niet hebben meegenomen.

EM: Dan moet ik even opzoeken wat voor onderzoek dat was en wat de reden daarvoor was. Het zou kunnen omdat Noorwegen niet een van onze casuslanden is. We hebben bij uitzondering een onderzoek

meegenomen omdat het van hoogstaande methodologische kwaliteit was, maar over het model in Zweden was al veel onderzoek. Dat zou een reden geweest kunnen zijn. Maar ik zou dan even de auteur moeten opzoeken en kijken hoe we dat behandeld hebben. Weet je de auteur toevallig uit je hoofd?

Exxpose: Ik weet dat nu niet uit mijn hoofd, maar dat kan ik wel even opsturen.

EM: Oké, top.

CKM: Mijn organisatie die ik vertegenwoordig, is vooral bezig met seksuele uitbuiting van minderjarigen. Zijn daar nog interessante correlaties naar boven gekomen? Of is daar geen zinnig woord over te zeggen?

EM: Ik ben bang dat laatste. Er is al zo weinig onderzoek naar seksuele uitbuiting in de onderzoeken die wij hebben meegenomen. Dit is natuurlijk nog weer een subonderdeel daarvan. Ik ben daar geen informatie over tegengekomen.

*Er zijn geen resterende vragen. YB bedankt alle deelnemers en sluit de bijeenkomst af.*



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)