



Prostitusjon, kriminalisering og endring
Hvordan forbud mot kjøp av seksuelle tjenester påvirker
sosiale hjelpetiltak i Norge

Astrid Høylandskjær Gerds

Mai 2011

Erfaringsbasert master i helseledelse, kvalitetsforbedring og
helseøkonomi

Det medisinsk-odontologiske fakultet

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Senter for etter- og videreutdanning (SEVU)
Universitetet i Bergen

FORORD

Denne oppgaven er resultatet av en utfordrende og spennende læringsprosess. Oppgavens tema ble et naturlig valg etter flere års arbeid i et av prostitusjonstiltakene i Bergen. Da det ble klart at kjøp av seksuelle tjenester skulle kriminaliseres fra 1. januar 2009, startet spekulasjonene om hvordan dette ville påvirke de kvinnene vi kjente i prostitusjonsmiljøene. I neste omgang stilte vi oss spørsmålet om hvordan dette ville påvirke oss og det arbeidet vi utførte.

Vi var flere som forventet at kundekriminaliseringen kunne komme til få betydning for de sosiale hjelpetiltakene for kvinner i prostitusjon. Etter å ha vært en del av praksisfeltet over tid, har det vært veldig interessant å sette problemstillingene inn i en større teoretisk sammenheng.

Hjertelig takk til min veileder Simon Neby som har bidratt med kunnskap, systematikk og støtte. Arbeidet har hatt både spennende og slitsomme faser, og mot slutten hadde veiledningstimene nærmest terapeutisk effekt! Tusen takk til biveileder Synnøve Økland Jahnsen som fra andre siden av ”atlanteren” har bidratt med faglige innspill og har utfordret mine tolkninger av prostitusjonsfeltet. Takk også til Jane Mounteney som veiledet meg i den innledende fasen og bidro til å skape konseptet for studien.

Sist, men ikke minst vil jeg takke informantene som med et brennende engasjement for prostitusjonsfeltet, har bidratt med erfaringer, vurderinger og fremtidstanker.

Dere har gjort studien mulig!

Bergen, 29.4.2011

Astrid H. Gerds

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	1-7
1.1	Problemstilling og forskningsspørsmål	1-7
1.2	Begrepsavklaringer	1-9
1.3	Oppgavens oppbygning	1-10
2	BAKGRUNN	2-12
2.1	Aktuelt lovverk	2-12
2.2	Regjeringens innsats mot menneskehandel	2-13
2.2.1	Internasjonale avtaler og nasjonale handlingsplaner mot menneskehandel	2-13
2.2.2	Etterspørselsbegrensende tiltak	2-14
2.3	Prostitusjon i Norge	2-15
2.3.1	Prostitusjonsmarkedet	2-16
2.3.2	Sexselgerne	2-17
2.3.3	Sexkjøperne	2-18
2.3.4	Tredjepartene	2-19
2.3.5	Hjelpetiltak for kvinner i prostitusjon	2-20
2.4	Forutsetninger for innholdet i prostitusjonstiltakene	2-21
2.4.1	Radikalfeminisme og sosialt arbeid	2-21
2.4.2	HIV/AIDS-epidemien	2-22
2.4.3	Menneskehandel	2-24
2.4.4	Sosialpolitiske innsatser uten særskilt prostitusjonsfokus	2-25
2.4.5	Kriminaliseringsdebatten	2-25
2.5	Ny lov – nye hjelpetiltak?	2-27
3	METODE	3-29
3.1	Forskningsdesign	3-29
3.2	Informantene	3-30
3.3	Data og datainnsamling	3-32
3.3.1	Det kvalitative forskningsintervjuet	3-32
3.3.2	Dokumenter og media	3-33
3.4	Analyse	3-34
3.4.1	Temaanalyse	3-34
3.5	Pålitelighet og gyldighet	3-36
3.5.1	Pålitelighetsspørsmålet	3-36
3.6	Etiske refleksjoner	3-38
4	TEORI	4-40
4.1	Perspektiver på prostitusjon	4-40
4.1.1	Feministiske perspektiver	4-41
4.1.2	Sosialinteraksjonistisk perspektiv	4-43
4.1.3	Globaliseringsperspektiver	4-44
4.1.4	Markeds(liberalistisk) perspektiver	4-46
4.1.5	Funksjonalistisk perspektiv	4-47
4.2	Policy	4-48
4.2.1	Policy på prostitusjonsfeltet	4-49
4.3	Perspektiver på organisatorisk endring	4-53
4.3.1	Instrumentelle perspektiver	4-53
4.3.2	Instrumentelle forventninger til sexkjøpsloven	4-55
4.3.3	Institusjonelle perspektiver	4-55

4.3.4	Institusjonelle forventninger til sexkjøpsloven	4–57
4.4	Mulige scenarier som respons på sexkjøpsloven.....	4–58
5	PROSTITUSJON I NORGE ETTER INNFØRING AV LOV MOT KJØP AV SEKSUELLE TJENESTER. 5–61	
5.1	Ett år med lov om kjøp av seksuelle tjenester i Norge	5–61
5.1.1	Endringer i markedet.....	5–61
5.1.2	Situasjonen for kvinner i prostitusjon	5–62
5.1.3	Avdekking av sexkjøp	5–64
5.1.4	Konsekvenser for prostitusjonstiltakene	5–65
5.2	Holdninger til forbud mot kjøp av seksuelle tjenester	5–68
5.3	Faktorer som påvirker prostitusjonsmarkedet	5–70
5.3.1	Etterspørselsrelaterte faktorer	5–70
5.3.2	Tilbudsrelaterte faktorer.....	5–70
5.3.3	Kontekstuelle faktorer.....	5–71
6	SITUASJONEN I FIRE BYER ETT ÅR ETTER IVERKSETTELSEN AV SEXKJØPSFORBUDET..... 6–73	
6.1	Oslo	6–73
6.1.1	Prostitusjonsmarkedet i Oslo	6–74
6.1.2	Prostitusjonstiltakene	6–74
6.1.3	Endringsstrategi.....	6–75
6.2	Bergen.....	6–76
6.2.1	Prostitusjonsmarkedet i Bergen.....	6–77
6.2.2	Prostitusjonstiltakene	6–78
6.2.3	Endringsstrategi.....	6–79
6.3	Stavanger	6–80
6.3.1	Prostitusjonsmarkedet i Stavanger	6–81
6.3.2	Prostitusjonstiltaket	6–81
6.3.3	Endringsstrategi.....	6–82
6.4	Kristiansand.....	6–83
6.4.1	Prostitusjonsmarkedet i Kristiansand	6–83
6.4.2	Prostitusjonstiltaket	6–84
6.4.3	Endringsstrategi.....	6–85
6.5	Prostitusjonstiltakenes plass i hjelpeapparatet.....	6–86
6.5.1	Samarbeid med andre helse- og sosiale tjenester	6–86
6.5.2	Samarbeid med politiet.....	6–88
6.5.3	Abolisjonisme som forutsetning for prostitusjonstiltakene.....	6–91
7	PROSTITUSJONSTILTAKENES RESPONS PÅ SEXKJØPSLOVEN..... 7–95	
7.1	Scenario 1: Endring i prostitusjonstiltaket som tilpasning til sexkjøpsloven.....	7–95
7.2	Scenario 2: Begrensning av eventuelle negative konsekvenser av sexkjøpsloven	7–99
7.3	Scenario 3: Styrking av eksisterende tilbud i tråd med sexkjøpslovens intensjoner	7–100
7.4	Scenario 4: Motstand mot endring	7–102
7.5	Scenario 5: Spørsmål om endring er ikke relevant	7–104
7.6	Et sjette scenario: Institusjonelle endringer på lengre sikt.....	7–106
7.7	Avsluttende kommentar	7–113
8	EPILOG..... 8–115	
	REFERANSER	8–120
	VEDLEGG 1.....	8–125
	VEDLEGG 2.....	8–127
	VEDLEGG 3.....	8–129
	VEDLEGG 4.....	8–130



Erfaringsbasert master i helseledelse, kvalitetsforbedring og helseøkonomi ved Universitetet i Bergen

Oppgavens tittel og undertittel				
Prostitusjon, kriminalisering og endring				
Hvordan forbud mot kjøp av seksuelle tjenester påvirker sosiale hjelpetiltak i Norge				
Forfatter				
Astrid Høylandskjær Gerds				
Forfatterens stilling og arbeidssted				
Spesialkonsulent, Utekontakten i Bergen				
Dato for godkjenning av oppgaven		Veileder		
		Simon Neby		
		Synnøve Økland Jahnsen		
Antall sider	Språk oppgave	Språk sammendrag	ISSN-nummer	ISBN-nummer
131	Norsk	Norsk		
<p>Bakgrunn: Siden 1. januar 2009 har kjøp av seksuelle tjenester vært forbudt i Norge. Kriminalisering av sexkjøperne har vært ansett å representere nulltoleranse til prostitusjon. Sosiale tiltak for kvinner i prostitusjon har så langt vært basert på et skadereduksjonsprinsipp, hvilket ansees som en motsetning til en nulltoleransestrategi.</p> <p>Hensikt: Målsetningen med studien er å undersøke i hvilken grad sexkjøpsloven medfører endringer i forutsetningene for, og eventuelt innholdet i, de sosiale hjelpetiltakene. Oppgavens teoretiske tilfang er dels ulike perspektiver på prostitusjon som fenomen og dels instrumentelle og institusjonelle perspektiver på organisasjonsendringer. Sammenhengen mellom diskurs, loven og tilnærmingen i de sosiale tiltakene forstås i lys av policyteori.</p> <p>Materiale: Studiens datamateriale er intervjuer med ledere i de sosiale tiltakene og ansatte i kommuneadministrasjonene i Oslo, Bergen, Stavanger og Kristiansand. I tillegg inngår rapporter fra tiltakene, samt kommunale og statlige dokumenter i materialet.</p> <p>Metode: Dette er en kvalitativ case-basert studie. Semistrukturerte intervjuer er den viktigste datakilden. Det benyttes en temabasert analytisk tilnærming for strukturering av funn og fortolkning i henhold til studiens teoretiske utgangspunkt.</p> <p>Funn: Etter innføringen av sexkjøpsloven synes forutsetningene for de sosiale tiltakene endret. Tre faktorer er særlig betydningsfulle: Endringer i prostitusjonsmarkedet, en tydeligere abolisjonistisk policy og økonomiske bevilgninger som trekker i retning av et sterkere fokus på prostitusjonsexit. Det finnes fremdeles skadereduserende innsatser i tiltakene, men disse tjenestene synes å verdsettes i mindre grad.</p> <p>Konklusjon: Med utgangspunkt i studiens teoretiske tilfang kan de sosiale tiltakene tenkes å respondere på sexkjøpsloven på fem ulike måter. Disse beskriver til dels situasjonen, men gir ikke en fullgod fortolkning. Dette leder til et sjettede scenario som forstår sexkjøpsloven i et mer langsiktig perspektiv og som kombinerer instrumentelle og institusjonelle perspektiver. På bakgrunn av de ulike scenariene, kan innføringen av sexkjøpsloven oppfattes som et steg i retning av nulltoleranse, både som reguleringsmodell og muligens også som overordnet målsetting for sosialpolitisk innsats.</p>				
Nøkkelord				
Prostitusjon, sosiale tjenester, prostitusjonstiltak, sexkjøpsloven, lov om kjøp av seksuelle tjenester, instrumentell, institusjonell, organisasjonsendring, policy, sexkjøpsforbud, regulering				



Dissertation submitted for the degree of Master in Health Management, Quality Improvement and Health Economics in The University of Bergen

Title and subtitle of the dissertation				
Prostitution, criminalizing and change				
How criminalizing the purchase of sexual services influences social initiatives in Norway				
Author				
Astrid Høylandskjær Gerds				
Author's position and address				
Special advisor, Utekontakten i Bergen				
Date of approval		Supervisor		
		Simon Neby		
		Synnøve Økland Jahnsen		
Number of pages	Language dissertation	Language abstract	ISSN-number	ISBN-number
131	Norwegian	English		
<p>Background: Since January 1st 2009 the purchase of sexual services has been criminalized in Norway. The new law criminalizing the clients has been understood to impose a zerotolerance-strategy towards prostitution. So far, harmreduction has been the main approach of the health- and social services to women in prostitution, an approach seen as the opposite to zerotolerance.</p> <p>Purpose: The purpose of this study has been to examine to which extent criminalizing the purchase of sexual services affects the conditions in which the social services operate and also possible effect on services offered to women selling sex. Theoretical framework is partly based on various understandings of prostitution as a phenomenon, partly based on instrumental and institutional perspectives on changes of organization. The relationship between discourse, the law and the approach within social services is understood by theory of policy.</p> <p>Material: The data is interviews with leaders in the field of social services and administrative employees in Oslo, Bergen, Stavanger and Kristiansand. In addition reports from the social services, municipal and governmental documents have been used as a source of data.</p> <p>Method: This is a qualitative case-based study. Primarily, data is collected through qualitative semistructured interviews. A theme-based approach of analysis is used to structure the findings and to interpret them in relation to the theoretical framework.</p> <p>Findings: The study finds that conditions for the social services have changed since the implementation of the law. Three main factors are of importance: Changes in the prostitution market, a more clearly spoken abolitionist policy and economic incentives in direction of a stronger focus on prostitutionexit. However, attempts based on harmreduction are still a part of the social services, although they may seem to be less valued than before.</p> <p>Conclusion: Based on the theoretical framework the study suggests five different ways of response in the social services due to criminalizing the purchase. Although none of them provides a convincing interpretation alone, they all describe a part of the picture. This leads to a sixth scenario which understands the law in a long term perspective and combines its instrumental and institutional effects. Based on the various scenarios, criminalizing the purchase of sexual services can be seen as a step towards zerotolerance to prostitution, both as an act of regulation and possibly also as a purpose for the welfare state.</p>				
Key words				
Prostitution, social services, criminalization, instrumental, institutional, organization change, policy, prohibition, regulation, the Sexual Purchase Law				

1 INNLEDNING

Spørsmålet om hvordan den norske velferdsstaten skal tilnærme seg prostitusjon har stått høyt på den politiske dagsorden i løpet av 2000-tallet. Dette kan sees i sammenheng med økende globalisering og flere utenlandske kvinner i det norske prostitusjonsmarkedet. I tråd med økt internasjonal oppmerksomhet på feltet og bekymring knyttet til migrasjon og menneskehandel, ble det i desember 2008 vedtatt å kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester. Vedtaket ble fattet til tross for at skeptikere fryktet at dette ville komplisere hverdagen for kvinner og menn i prostitusjon, samt gjøre det vanskeligere å nå ut til målgruppene med helse- og sosiale tjenester.

I den offentlige debatten har det vært stor enighet om å opprettholde hjelpetilbud til personer som selger seksuelle tjenester. Hjelpetilbudenes innretning har imidlertid vært mer omdiskutert. Parallelt med en sterkere rettslig regulering på feltet har en sett endringer i velferdstiltakene for kvinner i prostitusjon. Denne oppgavens fokus er derfor hvordan innføringen av lov om kjøp av seksuelle tjenester (sexkjøpsloven)¹ kan tenkes å påvirke tjenesteytingen til kvinner som selger seksuelle tjenester.

Prostitusjonsfeltet som presenteres innbefatter kjøp og salg av seksuelle tjenester i Norge, og tar ikke hensyn til at norske borgere også kjøper sex i utlandet. Oppgaven er spesifikt rettet mot hjelpetiltak for kvinner som selger seksuelle tjenester og konsentrerer seg derfor om denne delen av prostitusjonsmarkedet. Studiens fokuserer på perioden fra sexkjøpslovens iverksettelse 1.1.2009 til våren 2010, et drøyt år etter loven trådte i kraft.

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Tveit og Skilbrei (2008b) deler sosialt arbeids tilnærming til prostitusjonsfeltet i to hovedretninger. Den ene retningen bygger på skadereduksjonsprinsippet. Ut fra dette prinsippet støttes kvinner og menn i den situasjonen de befinner seg i. Målsettingen er å redusere negative konsekvenser av prostitusjonen og å sikre den enkeltes rettigheter. Den andre retningen har som mål å hjelpe personer ut av prostitusjon, da salg av seksuelle tjenester ansees som skadelig. I Pro Sentret sin høringsuttalelse til forslaget om kriminalisering av sexkjøp i juli 2007, heter det: *”De siste tiårene har man i Norge akseptert skadereduksjon som et viktig virkemiddel i forhold til prostitusjon. Man har arbeidet mot fenomenet, men bare*

¹ § 202a, Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai nr. 10 1902. Se pkt. 2.1.

på måter man er sikker på ikke rammer kvinner og menn som selger sex”. Slik ser de to tilnærmingene innenfor sosialt arbeid ut til å ha eksistert i samspill i prostitusjonstiltakene. Skilbrei og Renland (2008) anser imidlertid skadereduksjonsprinsippet som rådende for sosialt arbeid på prostitusjonsfeltet i Norge.

Skilbrei og Renland (2008) ser kriminalisering av sexkjøp som et uttrykk for nulltoleranse til prostitusjon. De peker på at lovforbudet kan få konsekvenser for både forutsetningene for og innholdet i hjelpetiltak på prostitusjonsfeltet, og problematiserer muligheten for at den sosiale tilnærmingen slik den har sett ut, vil kunne sameksistere med en kriminalisering på feltet. Forfatterne ser for seg to mulige utfall av å kombinere sosialt arbeid basert på en skadereduksjonstilnærming og en nulltoleransestrategi representert ved rettslig regulering. Et mulig scenario er at sosiale tiltak vil dempe negative konsekvenser som kan inntreffe som følge av sexkjøpsloven gjennom skadereduserende ytelser til de som fortsatt selger seksuelle tjenester. En annen mulighet er at sosiale tiltak tilpasses loven og at bistand til enkeltpersoner begrenses til tjenester som hjelper den enkelte ut av prostitusjon (Skilbrei og Renland, 2008). I så fall kan innføringen av sexkjøpsloven også representere et skifte i hva som er legitime hjelpetilbud til personer som selger seksuelle tjenester.

Problemstilling

I Ot.prp. nr. 48 (2007-2008) antar en at *”en kriminalisering av kjøp av seksuell omgang eller handling vil føre til umiddelbare endringer i prostitusjonsmarkedet”* (s. 17). En regnet med at gateprostitusjonen dels ville forsvinne og dels ville bli mer skjult, og at kontrollmyndighetene derfor ville måtte rette fokus mot innemarkedet. Dette tilsier at en ønsket å ramme både den synlige og den mer skjulte prostitusjonsvirksomheten med den nye lovgivningen. Det anerkjennes imidlertid at prostitusjonsspørsmålene ikke kan løses ved en lov alene, og i Ot.prp. nr. 48 (2007 – 2008) presiseres det at loven må sees i sammenheng med hjelpetiltak.

Innføringen av lov om kjøp av seksuelle tjenester representerer en ny tilnærming til prostitusjonsfeltet i Norge, og således en endring i de overordnede rammene for de sosiale hjelpetiltakene. Følgende problemstilling ligger til grunn for arbeidet med oppgaven:

I hvilken grad kan sexkjøpsloven sies å ha fått konsekvenser for forutsetningene for, og innholdet i sosiale hjelpetiltak for kvinner som selger seksuelle tjenester?

Forskningsspørsmål

Sammen med økt rettslig regulering på prostitusjonsfeltet, har de sosiale tiltakene fått føringer fra sentrale myndigheter om økt fokus på rehabilitering og tjenester som kan bistå personer i å komme ut av prostitusjon (exiting-tiltak). For å motvirke utilsiktede negative konsekvenser av lovendringen, besluttet Stortinget å avsette en prosjektbevilgning på 10 millioner kroner på statsbudsjettet for 2009. Prosjektmidlene ble videreført for 2010, og gjennom regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011-2014) fremgår det at regjeringen fortsatt vil yte prosjektmidler til prostitusjonsfeltet². Bevilgningene fra myndighetene har gått til både kjente og nye aktører, og i tillegg til rehabiliterende tjenester og tiltak for ofre for menneskehandel, har midlene gått til forebyggende arbeid og innsatser mot etterspørselssiden. De skadereduserende tjenestene synes å være tapende i prioriteringen all den tid at det i praksis er en begrenset økt satsning på prostitusjonsarbeid. Generelt sett synes økonomiske prioriteringer fra både stat og kommune å trekke i retning av at sosiale tiltak i større grad skal forfekte det sosiale arbeidet ut fra prinsipper om nulltoleranse.

Følgende forskningsspørsmål ligger til grunn for arbeidet med oppgaven:

- *På hvilken måte er forutsetningene for de sosiale hjelpetiltakene endret?*
- *Hvilke mulige konsekvenser har dette for innholdet i hjelpetiltakene?*
- *Hvordan kan dette forstås?*

Problemstillingen og forskningsspørsmålene gir utgangspunkt for å gjøre en analyse på tre nivå. Oppgaven beskriver utviklingen på prostitusjonsfeltet og diskursen som preger det. Videre sier studien noe om konsekvensene av loven og forutsetningene for de prostitusjonsspesifikke tiltakene. Et siste analysenivå handler om eventuelle endringer i selve tiltakene etter innføringen av sexkjøpsloven. Oppgaven går ikke nærmere inn på de konkrete tjenestene som tilbys, men innholdet i tiltakene må forstås i sammenheng med overordnet policy på prostitusjonsfeltet. Sammenhengen mellom de tre analysenivåene er viktig for helheten i studien.

1.2 Begrepsavklaringer

Begreper og beskrivelser i prostitusjonsfeltet er ofte knyttet til politiske standpunkt. Begreper som eksempelvis ”prostituert”, ”sexarbeider” og ”personer som selger seksuelle tjenester”

² Prosjektbevilgningens størrelsesorden fremgår ikke av handlingsplanen.

representerer ulike syn på prostitusjon som fenomen. Det har vært en målsetting å benytte begreper som er tydelige vedrørende meningsinnhold og hvor det er aktuelt, i tråd med begrepsbruken til den som refereres.

Aktørene i prostitusjonsmarkedet blir omtalt som kvinner med prostitusjonserfaring, menn med sexkjøperfaring, kvinner/ personer som selger sex/ seksuelle tjenester, menn/ personer som kjøper sex/ seksuelle tjenester, sexselgere og sexkjøpere. I tillegg finnes mellomledd i prostitusjonsmarkedet og disse omtales som tredjeparter og organisatorer.

Dynamikken i prostitusjonen beskrives og forklares ofte innenfor en markedsforståelse. Tilsvarende andre markeder har prostitusjonsmarkedet selgere, kjøpere, tilbud og etterspørsel, samt markedsføring og konkurranse. Tilpasning til omgivelsene er sentralt i prostitusjonen. Det er imidlertid noen viktige distinksjoner mellom prostitusjonsmarkedet og andre markeder. Makt- og avmaktsforholdene problematiserer forståelsen av markedet som en nøytral arena der kjøper og selger møtes. Markedsforståelsen er likevel en nyttig forenkling av virkeligheten og denne terminologien er innarbeidet både blant de sosiale tiltakene på feltet, blant forskere og i den offentlige debatten³.

Arenaene for prostitusjon kan deles i utendørs- og innendørsmarkedet. I følge Renland (2002) omfatter utendørsmarkedet gateprostitusjon, parker, offentlig toalett, togstasjoner og kjøpesentre. I denne teksten brukes begrepene utendørsprostitusjon og gateprostitusjon synonymt. Renland (2002) anser innendørsprostitusjon, eller prostitusjon på innearenaen, som den prostitusjonsvirksomhet som foregår i massasjeinstitutt, leiligheter, på restauranter, klubber og barer, escorteservice, samt internett-, tele- og mobilprostitusjon. Det presiseres at skillet mellom utendørs- og innendørsprostitusjon ikke er entydig, men viser til ulike former for prostitusjon og organisering av denne.

Hjelpetiltak, sosiale tiltak, prostitusjonstiltak og lignende er benyttet som synonyme begreper. Hjelpetiltakene som inngår i studien ivaretar helse- og sosialfaglige oppgaver ovenfor målgruppene.

1.3 Oppgavens oppbygning

Innledningen har presentert oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Studien er gjennomført som en case-studie der seks organisatoriske case undersøkes i lys av relevant

³ Se kapittel 4 for mer om markedspektiver på prostitusjon.

kontekst. Sentralt i konteksten, og utgangspunkt for studien, er innføringen av sexkjøpsforbudet. Videre er policy på prostitusjonsfeltet og utviklingstrekk i tilnærmingen til prostitusjon en del av bildet. Til en viss grad tas det også høyde for lokale variasjoner knyttet til det enkelte case og dets omgivelser. Casene er dels empiriske case i den forstand at det undersøkes hvordan de responderer på innføringen av sexkjøpsloven. Dels er casene innfallsvinkler til å utvide forståelsen av feltet som helhet. En oversikt over historisk utvikling og kontekstuelle faktorer presenteres i *kapittel 2*. Dette inkluderer aktuelt lovverk, historiske og nåtidige forutsetninger for sosialpolitiske innsatser på prostitusjonsfeltet, samt informasjon om debatten som førte til et endelig forbud mot kjøp av seksuelle tjenester. *Kapittel 3* gir en oversikt over studiens forskningsdesign og metode. Dette kapitlet inkluderer praktisk gjennomføring og betraktninger rundt eget ståsted, samt resultatenes betydning for feltet. I tillegg presenteres studiens informanter.

De empiriske funnene er analysert med utgangspunkt i ulike forståelser av prostitusjon som fenomen og i lys av instrumentelle og institusjonelle perspektiver på organisasjoner. Eventuelle endringer på feltet kunne vært analysert ut fra en av disse innfallsvinklene, men kombinasjonen av prostitusjonsspesifikk kunnskap og organisasjonsteoretisk forståelse av endring gir mulighet for en mer helhetlig fortolkning. Det teoretiske utgangspunktet presenteres i *kapittel 4*. I *kapittel 5* og *6* presenteres studiens empiriske funn. Disse kapitlene baserer seg hovedsakelig på informantenes stemmer. Mens det første empirikapitlet tar for seg generelle utviklingstrekk på prostitusjonsfeltet i Norge etter innføringen av sexkjøpsloven, går det andre empirikapitlet mer i dybden på studiens caser. De empiriske funnene diskuteres opp mot det teoretiske tilfanget i *kapittel 7*. Tema for dette kapitlet er prostitusjonstiltakenes mulige respons på sexkjøpsloven. Datainnsamlingen ble avsluttet våren 2010 og studiens fokus er perioden fra januar 2009 til våren 2010. Ettersom siste ord ikke var sagt med innføringen av sexkjøpsloven, avsluttes oppgaven med en epiløp i *kapittel 8*.

2 BAKGRUNN

Prostitusjonspolitikken kan ikke sees løsrevet fra øvrig velferdspolitik. Det offentliges møte med prostitusjonsfeltet innebærer både rettslig regulering og sosiale hjelpetiltak. De siste 15 årene har en imidlertid sett en økende rettsliggjøring av feltet (Skilbrei, 2008). Kunnskap om gjeldende lovverk i Norge, regjeringens strategier og satsningsområder, samt utviklingstrekk på prostitusjonsfeltet, er viktig for å forstå det de sosiale tiltakenes tilnærming til prostitusjonsspørsmålene.

2.1 Aktuelt lovverk

Den norske straffeloven⁴ skiller mellom prostitusjon, hallikvirksomhet og menneskehandel⁵. I følge Skilbrei (2008) har den viktigste lovreguleringen på prostitusjonsfeltet de siste tiårene vært reguleringen av tredjeparter, som halliker og etter hvert også menneskehandlere. Staffeloven § 202 om hallikvirksomhet rammer den som fremmer andres prostitusjon eller leier ut lokaler enten under forståelse av at lokalene skal brukes til prostitusjon eller utviser grov uaktsomhet i så måte. Menneskehandel omfattes av Straffelovens § 224 og rammer den som ved vold, trusler eller misbruk av sårbar situasjon utnytter en annen person til prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid, herunder tigging, krigstjeneste i fremmed land eller fjerning av vedkommendes organer. Menneskehandelsparagrafen rammer også den som medvirker til nevnte. Siden første halvdel av 90-tallet har det vært omfattende endringer i den rettslige reguleringen på feltet, med revisjonene av hallikparagrafen og innføringen av menneskehandelsparagrafen (Skilbrei, 2008). Etter 2009 kan sexkjøpsparagrafen legges til som en av de store endringene på området⁶. Kjøp av seksuelle tjenester forbys gjennom Straffelovens § 202a som lyder:

Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler straffes den som

- a) skaffer seg eller andre seksuell omgang eller handling ved å yte eller avtale vederlag,*
- b) oppnår seksuell omgang eller handling ved at slikt vederlag er avtalt eller ytet av en annen, eller*

⁴ Almindelig borgelig straffelov 22. mai nr. 10 1902.

⁵ I tillegg til nevnte bestemmelser på prostitusjonsfeltet, er kjøp av seksuell omgang eller handling fra mindreårige særskilt regulert i Straffeloven § 203. Denne paragrafen tilsvarer sexkjøpsforbudet i § 202a, men har en strengere strafferamme.

⁶ Straffeloven § 202a om sexkjøp er utgangspunktet for oppgaven. Der annet ikke er presisert henspeiler argumentasjon om kriminalisering og rettslig regulering til denne paragrafen.

c) på den måten som beskrevet i bokstav a eller b får noen til å utføre med seg selv handlinger som svarer til seksuell omgang.

Er den seksuelle omgang eller handling skjedd på en særlig krenkende måte, uten at forholdet straffes etter andre bestemmelser, er straffen fengsel inntil 1 år.

I følge Ot.prp. nr. 48 (2007-2008) er sexkjøpslovens intensjon å redusere etterspørselen etter seksuelle tjenester og dermed også markedet for både prostitusjon og menneskehandel. Loven skal bidra til en holdningsendring og på den måten redusere etterspørselen på lengre sikt. Sexkjøpsforbudet gjelder i både inn- og utland da Justis- og politidepartementet har lagt til grunn at mange norske menn er førstegangskjøpere i utlandet (Ot.prp. nr. 48 (2007-2008)).

2.2 Regjeringens innsats mot menneskehandel

Regjeringens handlingsplan ”Sammen mot menneskehandel” (2011 – 2014) viser til at økt organisering og grovere utnytting innen prostitusjon rettet oppmerksomheten mot menneskehandelsproblematikk. Som et resultat av økt fokus på menneskehandel og forpliktelser til internasjonale avtaler har regjeringen utarbeidet fire handlingsplaner på menneskehandelsfeltet siden 2003. Generelt sett bygger hver handlingsplan på den forrige med henvisning til behov for fornyet og ytterligere forsterket innsats.

2.2.1 Internasjonale avtaler og nasjonale handlingsplaner mot menneskehandel

I 2003 ratifiserte Norge FN-konvensjonen fra år 2000 om grenseoverskridende organisert kriminalitet og tilleggsprotokollen, Palermoprotokollen. Protokollens formål er å forebygge og bekjempe handel med mennesker, særskilt kvinner og barn, samt å beskytte og bistå ofre for denne virksomheten⁷. Gjennom ratifiseringen forpliktet Norge seg internasjonalt, og i denne forbindelse fikk Norge en egen bestemmelse om menneskehandel i Straffeloven. I 2008 ratifiserte Norge Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel fra 2005. Konvensjonen setter felles standarder for medlemslandene og fokuserer på både forebygging, bistand og beskyttelse til identifiserte ofre for menneskehandel, samt avdekking og straffeforfølgning av bakmenn (St.prp. nr. 2 (2007-2008)). De norske handlingsplanene på

⁷ http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/lover_regler/reglement/2002/fns-protokoll-for-a-forebygge-bekjempe-o.html?id=107341 Lesedato: 28.12.10

menneskehandelsfeltet ivaretar disse kjerneområdene og inneholder i tillegg tiltak for å øke kunnskapen og samarbeidet i arbeidet.

Regjeringens første handlingsplan mot handel med kvinner og barn (2003-2005), vedkjenner seg Norges ansvar for å hindre rekruttering av kvinner og barn til utnyttelse, samt for å begrense etterspørselen som skaper markedet for menneskehandel. Handlingsplanen vektlegger likestillingsperspektivet og barns særlige behov. I den neste handlingsplanen synes kvinnefokuset noe nedtonet, selv om kvinner og mindreårige utnyttet i prostitusjon blir beskrevet som hovedmålgruppen for planen. Den andre handlingsplanen (2005-2008) ble utarbeidet etter at den norske lovbestemmelsen mot menneskehandel var på plass. På tidspunktet for regjeringens tredje handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009) var det ikke avdekket menneskehandel for utnytting til andre formål enn prostitusjon i Norge. Denne handlingsplanen uttrykker imidlertid eksplisitt andre former for utnytting, og det fremheves at regjeringen ønsker mer oppmerksomhet mot menn som ofre for menneskehandel. Gjennom dette viser norske myndigheter at arbeidet mot menneskehandel ikke begrenser seg til kvinner og barn, og utnytting til prostitusjon og andre seksuelle formål.

Regjeringens fjerde og så langt siste handlingsplan mot menneskehandel (2011-2014), "*Sammen mot menneskehandel*", ble offentliggjort ved utgangen av 2010. En del av tiltakene fremstår som mer spesifikke og tilknyttet enkeltprosjekter enn det som har vært tilfelle i foregående planer. Dette kan oppfattes som et signal til tjenesteyterne om fortsatt økonomisk støtte til drift av prosjektene i handlingsplanperioden. Handlingsplanen presenterer også tiltak for å forebygge og begrense ulike former for etterspørsel.

2.2.2 Etterspørselsbegrensende tiltak

Tiltak rettet mot kjøpere av seksuelle tjenester har stått sentralt i arbeidet med å forebygge menneskehandel til Norge. I den første handlingsplanen (2003 – 2005) bestod de etterspørselsbegrensende tiltakene hovedsakelig av kompetanse- og informasjonstiltak. Regjeringen satset også i senere handlingsplaner på tiltak av denne typen for å begrense de økonomiske motivene for menneskehandel til prostitusjonsformål.

På bakgrunn av regjeringens handlingsplan (2003 – 2005) ble det nedsatt en arbeidsgruppe⁸ som skulle innhente erfaringer med rettslig regulering av prostitusjon i Sverige

⁸ Det såkalte Strindbeck-utvalget.

og Nederland⁹. Rapporten skulle ligge til grunn for en beslutning om hvorvidt kjøp av seksuelle tjenester skulle kriminaliseres i Norge. Høsten 2004 hadde ikke arbeidsgruppen et klart standpunkt for eller mot kriminalisering. Gruppens flertall var usikre på den svenske lovens effekt og bekymret for de utilsiktede virkningene (Justis- og politidepartementet, 2004). I etterkant uttalte daværende justisminister at kriminaliseringen i Sverige syntes å ha rammet de svakeste prostituerte hardest og at innsatsen i Norge fremdeles skulle rettes mot å avdekke og straffeforfølge bakmenn¹⁰.

I den tredje handlingsplanen (2006 – 2009) ønsket regjeringen en gjennomgang av menneskehandelslovgivningen, inkludert en ny vurdering av hvorvidt kjøp av seksuelle tjenester skulle forbys i Norge. Våren 2007 ble det imidlertid klart at regjeringspartiene ønsket kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester fra personer over 18 år, og en videre vurdering av eksisterende lovgivning ble derfor ansett som overflødig (Ot.prp. nr. 48 (2007-2008)).

2.3 Prostitusjon i Norge

Innføringen av straffebud mot sexkjøp var omdiskutert også på det tidspunktet en oppnådde politisk flertall (Jahnsen, 2008a). For å imøtekomme begge sider i kriminaliseringsdebatten ble det besluttet å gjennomføre en kartlegging forut for innføringen av sexkjøpsloven. På oppdrag fra Justisdepartementet gjennomførte Fafo en kartlegging av prostitusjonsmarkedet i Norge i 2008. I Ot.prp. nr. 48 (2007-2008) beskriver departementet kartleggingen som et viktig grunnlag for evaluering av lovens effekt. Departementet vektla også at kartlegging var viktig for å tilpasse tiltak for å begrense eventuelle negative konsekvenser som følge av sexkjøpsforbudet. Det ble understreket at en ville ha særskilt oppmerksomhet både på håndhevingen av den nye lovgivningen, samt på hvordan loven synes å påvirke mulighetene for sosiale tiltak for personer i prostitusjon (Ot.prp.nr. 48 (2007-2008)). Departementet erkjente således at forutsetningene for sosiale tiltak kunne endres og at det kunne bli vanskeligere å nå ut til målgruppene med hjelpetjenester.

⁹ Sverige innførte forbud om kjøp av seksuelle tjenester i 1999 og Nederland legaliserte bordellvirksomhet i år 2000.

¹⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/jd/Nyheter-og-pressemeldinger/2004/kjop_av_seksuelle_tjenester_i_norge.html?id=234366 Lesedato: 28.12.10

2.3.1 Prostitusjonsmarkedet

Det har vært kjent gateprostituasjon i Oslo, Bergen og Stavanger i en årrekke¹¹.

Gateprostituasjonen i disse byene foregår i relativt avgrensede områder, og særlig i Oslo har prostituasjonen vært godt synlig. Det er hovedsakelig den synlige prostituasjonen som har fått oppmerksomhet i Norge. Først de siste årene har fokus i særlig grad blitt rettet mot innendørsprostituasjon på landsbasis. I tillegg til arbeidet mot innemarkedet i Oslo, er det siden 2006 utført kartlegginger både i Stavanger, Kristiansand og Bergen.

Innemarkedet er mer geografisk spredt enn gateprostituasjon og i 2008 fant TAMPEP¹²(2008) at 65 % av sexselgerne i Europa befant seg på innearenaen, mot 35 % i utendørsprostituasjon. Flere har funnet en fordeling av prostitusjonsmarkedet, henholdsvis ute og inne, til å være et sted mellom 30/ 70 og 40/ 60 (Jessen, 2010; Tveit og Skilbrei, 2008a). Disse beregningene gir ikke kunnskap om verken antall personer på etterspørselssiden eller antall sexkjøp, men er snarere en indikasjon på sammensetningen av markedet for kjøp og salg av seksuelle tjenester. De senere årene er det registrert at en del kvinner tilbyr seksuelle tjenester både i utendørs- og innendørsprostituasjon, to arenaer for sexsalg som tidligere har vært betraktet som separert (Gerds, 2010; Tveit og Skilbrei, 2008a; Nordli, 2006).

Om prostitusjonsmarkedets omfang skriver Tveit og Skilbrei (2008a:63): *”Et nøkternt estimat for prostituasjon i Norge i 2008 vil være at rundt 3000 ulike personer selger sex på ute- og innemarkedet i Norge i løpet av året”*. Det presiseres at det er stor utskiftning i markedet, og det anslås at i overkant av 600 personer er tilgjengelige daglig¹³. Globalisering og mobilitet har preget prostituasjonen siden begynnelsen av 2000-tallet, og omreisende prostituasjonsvirksomhet er vanlig både i og utenfor Norge. Dette må sees i sammenheng med internasjonale endringer som eksempelvis økonomiske forhold og internasjonale avtaler, samt ny teknologi (Sanders m.fl., 2009). I følge Renland (2002) er særlig kvinner rammet av globaliseringen, hvilket har ført til en økt kvinneandel som migrerer med den hensikt å tjene penger.

¹¹ Utover disse byene er det ikke etablerte offentlige områder for prostituasjon i Norge (Tveit og Skilbrei, 2008b). Et unntak er den prostituasjonsvirksomheten som fant sted i Nord-Norge på 1990-tallet da russiske kvinner kom over grensen for å selge sex til norske menn (Stenvoll, 2002).

¹² Europeisk nettverk for HIV/AIDS-forebygging og helsefremmende arbeid blant sexarbeidere i migrasjon.

¹³ Stadige endringer i markedet, mobilitet og skjult virksomhet gjør det svært ufordrende å skulle omfangsberegne prostituasjonsaktiviteten.

2.3.2 Sexselgerne

Kvinner i prostitusjon befinner seg i svært ulike situasjoner med tanke på bakgrunn, ressurser og rettigheter i Norge. Tradisjonelt har det vært norske kvinner med tilknytning til et rusmiljø som har solgt seksuelle tjenester fra gaten. Etter at store grupper afrikanske kvinner kom til prostitusjonsmarkedet i Norge, spesielt fra 2004, har de dominert gateprostitusjonsarenaen (Nordli, 2006).

Det var imidlertid utenlandske kvinner i prostitusjon i Norge allerede på slutten av 80-tallet. På dette tidspunktet tilbød asiatiske og latinamerikanske kvinner sine tjenester fra leiligheter og massasjeinstitutter i Oslo (Pro Sentret, 2005). Thailandske kvinner var lenge den største gruppen utenlandske kvinner i prostitusjon i Norge (Tveit og Skilbrei, 2008a), og all den tid afrikanske kvinner hovedsakelig opererer utendørs, utgjør thailandske kvinner fremdeles den største enkeltgruppen i innendørsprostitusjon (Waage, 2010; Nordli, 2006). På innearenaen finnes også kvinner fra land i både Øst- og i Vest-Europa. Som gruppe har kvinner fra vesteuropeiske land mange fellestrekk med norske kvinner som selger sex på innemarkedet. Disse kvinnene har i liten grad hatt ønske om eller sett behov for ytelser fra hjelpeapparatet (Waage, 2010; Tveit og Skilbrei, 2008a). Østeuropeiske kvinner selger sex både fra gaten og i innendørsprostitusjon. I denne gruppen er prostitusjonsvirksomheten gjerne organisert (Jessen, 2010; Gerdts, 2010; Renland, 2002), og menneskehandel er et stort problem (Tveit og Skilbrei, 2008a).

Generelt er det flest kvinner som selger seksuelle tjenester, men det finnes også menn og transpersoner som tilbyr sex mot vederlag¹⁴. Gjennomgående fremstår selgere av seksuelle tjenester, uavhengig av kjønn, som en svært differensiert gruppe (Bjørndahl, 2010; Tveit og Skilbrei, 2008a), og prostitusjonserfaringene er varierte. Renland (2002) oppsummerer at de som tilbyr seksuelle tjenester fra gaten generelt har et større og mer sammensatt problemomfang enn selgerne i innendørsprostitusjon. De har ofte en mindre bevisst refleksjon rundt prostitusjonsdebuten, og i tillegg opplever de gjerne mer negative konsekvenser av prostitusjonen (Renland, 2002). Gjennom kartlegging og prosjektarbeid på innearenaen har en imidlertid funnet stor variasjon i livssituasjonen og hjelpebehovet også for personer som selger sex i denne delen av markedet (Waage, 2010; Tveit og Skilbrei, 2008a).

¹⁴ Bjørndahl (2010) skriver at med utgangspunkt i et svært snevert kunnskapsgrunnlag i Norge synes omfanget av mannlig prostitusjon begrenset. Hvorvidt transpersoner definerer seg selv som menn eller kvinner kan utgjøre en forskjell i om de inkluderes i statistikk på feltet og kommer i kontakt med hjelpetiltakene ved at de påtreffes gjennom oppsøkende virksomhet rettet mot kvinnelig prostitusjon.

I forkant av innføringen av sexkjøpsloven antok man at loven kunne få ulike konsekvenser for kvinner i prostitusjon, og en fryktet at de mest sårbare kvinnene i størst grad ville oppleve eventuelle negative konsekvenser. Fafø pekte spesielt på norske kvinner i gateprostitusjon og afrikanske¹⁵ kvinner i den forbindelse (Tveit og Skilbrei, 2008a). Generelt sett har de norske kvinnene vært mindre synlige på gaten de siste årene og informant E¹⁶ forklarer at *”i forhold til gateprostitusjon så har det skjedd en reell dramatisk reduksjon i forhold til kvinner som selger sex på gaten, norske kvinner som selger sex, fordi Subutex og metadon har kommet”*. Som gruppe har de norske kvinnene som har forblitt i gateprostitusjon store helseutfordringer, ustabile boforhold, og en hverdag preget av rusmiddelavhengighet. På bakgrunn av dette, samt svenske erfaringer, antok en at norske kvinner i gateprostitusjon ville få det vanskeligere dersom kundegrunnet sank, fordi alternative legitime inntektskilder synes fraværende (Tveit og Skilbrei, 2008a).

Afrikanske kvinner har også vist seg å være i en særlig vanskelig situasjon (Skilbrei m.fl., 2006). Mange har kommet til Norge via Sør-Europa og har gjeld som følge av reisen. Det er vanlig at kvinnene har økonomiske forpliktelser i hjemlandet og noen har også vært utsatt for menneskehandel og opplever familien hjemme truet. Inntjeningsbehovet blant kvinnene er stort og på grunn av oppholdsstatus¹⁷ i Norge er det ikke realistisk å bli inkludert i opplærings- og/eller arbeidsmarkedstiltak. En anså at selv om prostitusjonsmarkedet på gaten skulle bli sterkt presset som følge av sexkjøpsforbudet, ville det være vanskelig for de afrikanske kvinnene å organisere prostitusjonen annerledes (Tveit og Skilbrei, 2008a).

2.3.3 Sexkjøperne

Kjøpere av seksuelle tjenester er vanligvis menn, men det finnes også kvinner og par som kjøper sex¹⁸. På bakgrunn av mangler i foreliggende data¹⁹, samt begrenset kapasitet i kartleggingsprosjektet, anslo ikke Fafø omfanget av etterspørselen etter seksuelle tjenester i 2008. Tidligere folkehelseundersøkelser²⁰ har funnet at 11 – 13 % av norske menn noen gang har kjøpt sex, og at andelen for kvinner utgjør under 1 % (Træen m.fl., 2003). I følge Prieur

¹⁵ Afrikanske kvinner er i all hovedsak kvinner fra Nigeria (Tveit og Skilbrei, 2008a).

¹⁶ Informant E representerer ledelsen i et av prostitusjonstiltakene. Se pkt 3.2.

¹⁷ De fleste afrikanske kvinnene er tredjelandsborgere i Norge.

¹⁸ Det finnes svært begrenset kunnskap om kvinnelige sexkjøpere. Bjørndahl (2010:49) skriver at *”[s]tigmaet er kanskje særlig stort knyttet til den kvinnelige kunden ettersom kundene i prostitusjon med stor selvfølgelighet alltid omtales som menn i den offentlige debatten”*.

¹⁹ Statens institutt for folkehelse gjennomførte en spørreundersøkelse om seksuell praksis våren 2008. Dataene fra undersøkelsen var ikke tilfredsstillende og kunne ikke benyttes (Tveit og Skilbrei, 2008a:8).

²⁰ Seksualvaneundersøkelsene 1992, 1997, 2002.

og Taksdal (1989) er det en relativt liten gruppe menn som står for en stor andel av sexkjøpene. Kvalitative studier om kjøperne viser at både årsaken bak og forventningen til sexkjøpshandlingen er varierende (Jahnsen, 2008b; Kippe, 2004; Smette, 2003). Det kan tenkes at engangskjøpere og flergangskjøpere har ulike motivasjon for sexkjøp og at kriminaliseringen dermed vil kunne få forskjellig betydning for de to kundegruppene. Tveit og Skilbrei (2008a) antar at loven vil kunne føre til at enkelte slutter å kjøpe sex, andre fortsetter som før, mens en tredje gruppe vil tilpasse egen praksis ved fortsatt kjøp av seksuelle tjenester. Forskerne peker på at begrenset kunnskap om sexkjøperne i det norske prostitusjonsmarkedet vanskeliggjør en fremtidig evaluering av lovens effekt på sexkjøp (Tveit og Skilbrei, 2008a).

Hjelpetiltak for personer som kjøper sex har ikke vært et satsningsområde i Norge, og inntil nyere tid har innsatser mot kjøpere vært begrenset til et fåtalls prosjekter på 80- og 90-tallet. Smette (2003) skriver at et flertall av sexkjøperne til en viss grad opplever handlingen problematisk og flere konkluderer med at hjelpetiltak for kunder vil imøtekomme et behov (Kippe, 2004, Smette, 2003). På bakgrunn av regjeringens tredje handlingsplan mot menneskehandel (2006 – 2009) har det vært drevet informasjons- og holdningsarbeid og i februar 2011 startet Reform²¹ et rådgivningstilbud til menn med sexkjøpserfaring.

2.3.4 Tredjepartene

Både i Norge og internasjonalt er det svært begrenset forskning om tredjepartene i prostitusjonsfeltet²². Det er likevel generert kunnskap om tredjepartene gjennom kontakt med kvinner i prostitusjon (Gerds, 2010; Tveit og Skilbrei, 2008a, Skilbrei og Polyakova, 2006). Tredjeparter inkluderer både frivillige samarbeidsparter som selv kan være enten i eller utenfor prostitusjon, samt illegale aktører i form av halliker og menneskehandlere. I tilfeller der kvinner samarbeider om å organisere prostitusjonsvirksomheten kan det være en vanskelig distinksjon mellom lovlig samarbeid og organisering som faller inn under hallikparagrafen. Eksempler på slikt samarbeid kan være leie av bolig og hjelp til å utarbeide annonser.

De siste årene er det avdekket menneskehandelssaker hvor kvinner fra ulike land er utnyttet i prostitusjon. I hallik- og/eller menneskehandelssaker kan situasjonen være preget av kontroll, grov vold og utnyttning (Skilbrei og Polyakova, 2006; Brunovskis og Tyldum, 2004).

²¹ Ressurssenter for menn

²² Sannesmoen (2007) inkluderte bakpersonperspektivet og intervjuet en mann som var dømt for sin rolle som tredjepart. Forfatteren peker på flere utfordringer ved å forske på illegale tredjeparter.

Imidlertid vil også et flertall av personer i frivillig migrasjon ha behov for hjelp til organisering av migrasjonsprosessen (Augustin, 2007; Brunovskis og Tyldum, 2004). Slik vil også menneskehandelsparagrafen kunne romme forhold som kvinnene selv anser som akseptable (Tveit og Skilbrei, 2008a; Skilbrei og Polyakova, 2006).

2.3.5 Hjelpetiltak for kvinner i prostitusjon

Tradisjonelt har hjelpetiltak på prostitusjonsfeltet rettet seg mot kvinner i prostitusjon, og fokuset har vært på den synlige delen av markedet. Før sexkjøpslovens iverksettelse fant en at det var jevnlig og hyppig kontakt mellom kvinner på gaten og de sosiale tiltakene. Kontakten var ikke tilsvarende etablert for kvinner på innemarkedet (Tveit og Skilbrei, 2008a).

Tveit og Skilbrei (2008b) viser til at det sosiale arbeidet i Norge er fundert på ulikt ideologisk grunnlag. Som nevnt innledningsvis skiller forfatterne mellom prostitusjonstiltak basert på et toleranseprinsipp og på tiltak som legger til grunn at prostitusjon er skadelig. For sistnevnte vil det være et sterkere fokus på å hjelpe den enkelte til å komme ut av prostitusjon. I praksis anses innholdet i de sosiale tiltakene i Norge å være relativt likt ved at tiltakene yter lavterskel tjenester med fokus på kvinnenens egen problemdefinisjon. Dette inkluderer bistand til å avslutte prostitusjonen for de som ønsker det.

Prostitusjonsfeltet fremstår som svært politisk ladet. Det synes derfor vanskelig å skape, presentere og oppfatte kunnskap objektivt. Mühleisen (2005:28) skriver at "*[m]oral, myter, skam, og høyst konvensjonelle diskusjoner rundt seksualitet, gjør prostitusjon til et meget vanskelig håndterbart emne*". Forskere fra både Sverige og Norge ser kunnskapsproduksjonen i de respektive landene som farget av rådende syn på prostitusjon, samt preget av den kontekstuelle sammenheng. Det vises i denne sammenheng til de sosiale tiltakene både som selvstendige kunnskapsprodusenter og som premissleverandører gjennom at forskningsoppdrag hovedsakelig har tatt utgangspunkt i problemstillinger meldt fra fagfeltet. Slik er det en nær sammenheng mellom de målgruppene som er i kontakt med de sosiale tiltakene, sosialt arbeids innretning og kunnskapsproduksjonen som ligger til grunn for politikken på prostitusjonsfeltet (Tveit og Skilbrei, 2008b).

2.4 Forutsetninger for innholdet i prostitusjonstiltakene

I over 30 år har Norge hatt en sosialpolitisk tilnærming til prostitusjonsproblematikken, og de første prostitusjonstiltakene ble opprettet i Oslo og Bergen på begynnelsen av 1980-tallet. I Stavanger ble prostitusjonstiltaket opprettet på initiativ fra en privat stiftelse i 1996²³, mens den etablerte innsatsen i Kristiansand ble opprettet i 2008 som følge av et kartleggingsprosjekt.

Forståelsen av prostitusjonsfenomenet og ulike forutsetninger for hjelpetiltak har influert tiltakenes innhold. Tre konkrete forhold som har gitt retning for prostitusjonstiltakenes fremvekst fra slutten av 1970-tallet til i dag, er koblingen mellom radikale politiske strømninger og sosialt arbeid, HIV/AIDS-epidemien og menneskehandelsproblematikken.

2.4.1 Radikalfeminisme og sosialt arbeid

Hutchinson (2005) skriver at sosialt arbeid i Norge har vokst frem i takt med internasjonal fagutvikling og nasjonale samfunnsforhold. I tillegg til utdanning med utgangspunkt i diakonale tradisjoner, var den tidlige opplæringen av sosialarbeidere under innflytelse av kvinnebevegelsen. På overgangen til 1970-tallet ble sosialt arbeid kritisert for å individualisere problemer og ikke anerkjenne sammenhengen mellom individ og samfunnsprosesser (Hutchinson, 2005). Teorier med fokus på maktforhold og undertrykkelse ble inkludert i sosialarbeiderutdanningene. I samme periode ble oppsøkende metode gradvis innlemmet i sosialt arbeid gjennom opprettelsen av offentlige oppsøkende virksomheter på slutten av 60- og begynnelsen av 70-tallet.

I 1977 etablerte kvinnebevegelsen nettverket ”Fellesaksjonen mot pornografi”, et nettverk som senere fikk navnet ”Fellesaksjonen mot pornografi og prostitusjon”. Prostitusjon ble inkludert i kampen etter at Finstad og Høigård (1986) hadde brakt ny kunnskap til overflaten med boken ”*Bakgater*”. Pornografi og prostitusjon ble da sett som to elementer i samme sexindustri (Strøm, 2009). Finstad og Høigård (1986) adresserte kjøperne av seksuelle tjenester som ansvarlige for utnyttelsen av kvinnene, og den radikale feministbevegelsen stod bak en ideologisk overbygning som bidro til å legge grunnen for flere hjelpetiltak²⁴. Opprettelsen av krisesentre, voldtektsmottak, støttesentre mot incest og innsatser på prostitusjonsfeltet var besluttet i en tid der politiske drivkrefter fokuserte på kvinnens rolle og posisjon i samfunnet (Jessen, 2005).

²³ Stavanger kommune gjennomførte også et prostitusjonsprosjekt på midten av 80-tallet, men dette medførte ikke opprettelse av en varig tjeneste.

²⁴ Se kapittel 4 om feministiske tilnærminger som grunnlag for prostitusjonspolicy.

Oslo-prosjektet ble opprettet i 1979 på bakgrunn av bekymring for barne- og ungdomsprostitusjon i hovedstaden. Gjennom arbeidet med prosjektet fant en at flertallet av kvinnene som solgte sex var under 25 år, og at de fleste hadde en bakgrunn med sammensatte problemer. Prostitusjon ble ikke ansett å være kvinnes frie valg, men et resultat av manglende alternativer og et ”*prostitusjonsfremmende kvinnesyn*” (Finstad m.fl., 1982:29). Til tross for en politisk motvilje mot ”særomsorg”, foreslo Oslo-prosjektet å opprette hjelpetiltak spesifikt rettet mot personer i prostitusjon (Finstad m.fl., 1982). Erfaringer fra Oslo-prosjektet, samt forskning som hadde avdekket skadevirkninger av prostitusjon, la grunnen for et av Norges første prostitusjonstiltak. Utgangspunktet for tiltaket var at kvinner var tvunget inn i prostitusjon på grunn av nød (Jessen, 2005), og det var derfor en målsetting å bekjempe prostitusjon (Renland, 2002).

Gjennom sosialt arbeid i rusmiljøene i Bergen kjente en til at rusmiddelavhengige kvinner solgte seksuelle tjenester for å finansiere rusmidler. I 1982 initierte kommunens Oppsøkende avdeling et forprosjekt i gateprostitusjonsmiljøet i byen. Initiativet kom på bakgrunn av en antatt økning i prostitusjonsomfanget og en oppfordring fra Sosialdepartementet om økt innsats mot prostitusjon. Prosjektet oppsummerte at gateprostitusjon var et problem, at virksomheten var skjult og at kvinnene var unge (Kvale m.fl., 1984). Arbeidsrapporten ble utgangspunktet for å styrke arbeidet mot prostitusjon i Bergen, og det ble etablert en egen gruppe som skulle drive oppsøkende arbeid i prostitusjonsmiljøet.

Rusmiddelavhengige kvinner etablerte seg i prostitusjon på slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet (Renland, 2002). De sosiale innsatsene som ble opprettet i form av varmestue og oppsøkende virksomhet, ble bygget opp rundt behovene en registrerte blant disse kvinnene. Innholdet i tjenestene bestod hovedsakelig av råd/veiledning og ulike omsorgstjenester. Dette ble starten på fremveksten av særtiltak på prostitusjonsfeltet.

2.4.2 HIV/AIDS-epidemien

I løpet av 80-tallet kom bekymringen for HIV-viruset og mot slutten av tiåret var HIV-epidemien et faktum. Regjeringen utarbeidet tre handlingsplaner, der ”*Handlingsplan mot HIV/AIDS-epidemien*” (1996 – 2000) var den tredje i rekken. Planene initierte både tiltak ovenfor befolkningen generelt og tiltak særskilt rettet mot risikogrupper som menn som har sex med menn, injiserende rusmiddelbrukere og personer som selger sex (Sosial- og

helsedepartementet, 1997). Kvinner (og menn) med en injiserende rusmiddelbruk og som finansierte rusen gjennom salg av sex kunne ansees som en ”dobbeltrisiko” gruppe. I tillegg til å utsette seg for blodsmitte ved sprøytedeling, kunne kvinnene komme til å smittes gjennom hyppige seksualkontakter.

I denne perioden økte oppmerksomheten på helsespørsmål i de risikoutsatte miljøene og hjelpeapparatet styrte innholdet i tjenestene mer mot helserettete lavterskeltilbud og smittevern. Fra 90-tallet fikk skadereduserende innsatser gjennomslag og med St.meld. nr. 16 (1996 – 1997) om narkotikapolitikken ble skadereduksjon definert som et selvstendig mål i ruspolitikken, hovedsakelig på bakgrunn av HIV-epidemien. For rusfeltet innebar dette eksempelvis opprettelse av lavterskeltjenester og rehabiliteringstiltak med substitusjonsbehandling. St.meld. nr. 16 (1996 – 1997) viser til en *”tidvis opphetet debatt, der mange ser skadereduksjon som del av en mer generell liberaliseringspolitikk”* (pkt 5.8), men departementet fremhever behovet for å ha differensierte innfallsvinkler til problematikken. En rekke informasjonstiltak, hygienetiltak og tjenester som utdeling av kondomer og glidekrem i prostitusjonsmiljøene er basert på prinsippet om skadereduksjon.

Parallelt med at skadereduksjonsprinsippet fikk innpass, ble det etablert organisasjoner for aktivister som kjempet for anerkjennelse av sexsalg som arbeid. Disse organisasjonene var opptatt av sexarbeideres rettigheter på individ- og systemnivå. Samtidig hadde indre stridigheter i kvinnebevegelsen medført at *”Fellesaksjonen mot pornografi og prostitusjon”* opphørte på begynnelsen av 90-tallet. Som motvekt til det som kan kalles sexarbeiderbevegelsen, allierte kvinnebevegelsen seg med fagforeninger for å unngå at prostitusjon ble anerkjent som arbeid (Strøm, 2009). En av informantene i denne studien forklarer at kriminaliseringsdebatten var lagt til side i denne perioden på bakgrunn av bekymringen for HIV/AIDS og behovet for å skjerme prostitusjonsmiljøene for ytterligere stigmatisering.

På oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet gjennomførte Rogalandsforskning en evaluering av arbeidet etter regjeringens handlingsplan mot HIV/AIDS-epidemien (1996 – 2000). I evalueringsrapporten heter det at *”[p]rostituerte representerer en smitterisiko for HIV, men det er lite kjent smitte i prostitusjonsmiljøet”* (Lie m.fl., 2001:44). Statens institutt for folkehelse og Statens helsetilsyn (2001) fastslo likevel at både injiserende rusmiddelbrukere og sexselgere var en fortsatt risikogruppe som krevde målrettede tiltak. En anså at man hadde lykkes med å oppnå atferdsendring i de mest utsatte miljøene og vektla at arbeidet måtte opprettholdes.

2.4.3 Menneskehandel

Globalisering og mobilitet i prostitusjonen har endret forutsetningene for prostitusjonstiltakene. Fra begynnelsen av 2000-tallet vokste terminologien rundt menneskehandel frem i Norge, og dette medførte at et helt felt innenfor sosialt arbeid orienterte seg mot nye problemområder og nye samarbeidspartnere. En så behovet for å etablere systemer for å håndtere et problemområde som norske myndigheter i liten grad hadde forholdt seg til tidligere.

Slik som HIV-epidemien førte til oppmerksomhet, penger og tiltak, har fenomenet menneskehandel generert tilsvarende. Informant F²⁵ forteller at *”denne trafficking-bølgen som vi kan kalle det, den minner meg litt om HIV/AIDS-bølgen på 80-tallet... pengene satt løst, det var ikke måte på med konferanser (...) og nå har det vært sånn med menneskehandel”*. Nye målgrupper førte til en debatt rundt hva som var disse kvinnenes hjelpebehov og i løpet av få år fikk dette betydning for innholdet i de sosiale tiltakene. For å imøtekomme behovene har avklaringer og innsatser vedrørende oppholds- og arbeidstillatelse, rettigheter til helsehjelp, samt rettigheter til juridisk bistand blitt viktige områder for de prostitusjonsspesifikke hjelpetiltakene. Imidlertid ser dreiningen i tiltakene ut til hovedsakelig å være initiert av et registrert behov for å yte bedre bistand til enkeltpersoner, fremfor å være et resultat av kommunal oppfølging av nasjonale intensjoner på menneskehandelsfeltet.

Det store antallet utenlandske kvinner i gateprostitusjon i de største byene i Norge, og da særlig i Oslo, satte igjen spørsmålet om strafferettslig regulering på dagsorden. Kvinnebevegelsen etablerte et nytt nettverk i 2002, ”Nettverk mot prostitusjon og handel med kvinner”, som fokuserte særlig på menneskerettigheter for utenlandske kvinner i prostitusjon (Strøm, 2009). Kvinnebevegelsen har fremmet sammenhengen mellom etterspørsel, prostitusjon og menneskehandel. Mühleisen (2005:32) anser dette som *”en effektiv metafor for å fremme spesifikke feministiske interesser og politiske intervensjoner”*. I følge Mühleisen (2005) har fokuset på menneskehandel ført til en ensidig oppfatning av utenlandske kvinner i prostitusjon som ikke tar høyde for at kvinner selv migrerer for arbeid, men forstår kvinnene i lys av offerdiskursen.

²⁵ Informant F representerer ledelsen i et av prostitusjonstiltakene. Se pkt 3.2.

2.4.4 Sosialpolitiske innsatser uten særskilt prostitusjonsfokus

Helse- og sosialarbeid rettet mot personer med prostitusjonserfaring må sees i sammenheng med andre velferdspolitiske innsatser. Informantene i studien har trukket frem NAV-reformen²⁶, samhandlingsreformen²⁷ og opptrappingsplanen på rusfeltet²⁸ som betydningsfulle for kvinner i prostitusjon og ytelsene fra de prostitusjonsspesifikke hjelpetilbudene. Betydningen av disse reformene understreker prostitusjonsfeltet som et innsatsområde i skjæringspunktet mellom ulike velferdstjenester.

Et av hovedmålene i NAV-reformen er at flere personer helt eller delvis kommer i arbeid og aktivitet fremfor å motta stønad fra det offentlige. St.meld. nr. 14 (2002-2003) fastslår at deltakelse i arbeidslivet er et gode både i et samfunnsperspektiv og et individuelt perspektiv. Som følge av dette forventes deltakelse i rehabiliterende og kvalifiserende tiltak (St.meld. nr 14 (2002-2003)). I likhet med NAV-reformen, søker samhandlingsreformen å bidra til at brukerne får et helhetlig og tilpasset tjenestetilbud. Blant faktorene som har ledet frem til samhandlingsreformen, er en økende andel av befolkningen utenfor arbeidslivet, behov for bedre koordinering av helsetjenester, samt et ønske om et mer forebyggende perspektiv i tjenestene. Kommunene tillegges en sentral rolle i å identifisere behov, tidlig intervensere, samt å tilby den enkelte tiltak for å mestre egen livssituasjon (St.meld. nr. 47 (2008-2009)). Personer med rusmiddelproblemer skal tilbys individuelt tilpassede tjenester. Den overordnede målsetningen er å redusere negative konsekvenser for enkeltpersoner og for samfunnet som helhet (St.prp. nr. 1 (2007-2008)). Siden 90-tallet har skadereduksjon vært en akseptert tilnærming i ruspolitikken ved siden av en overordnet målsetting om rusfrihet for den enkelte og nulltoleranse mot illegale rusmidler på samfunnsnivå.

Det kan synes som om disse reformene trekker i retning av at enkeltpersoner i større grad skal tilbys individuelt tilpassede tiltakspakker for rehabilitering og at det skal finnes muligheter for yrkesdeltakelse også for personer med redusert arbeidsevne.

2.4.5 Kriminaliseringsdebatten

Debatten om å kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester har versert i Norge i takt med utviklingen på prostitusjonsfeltet. Da kriminaliseringsdebatten pågikk i Sverige, og det svenske sexkjøpsforbudet vant frem i 1999, dreiet debatten seg hovedsakelig om

²⁶ St.meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten

²⁷ St.meld. nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid.

²⁸ Høsten 2007 ble opptrappingsplanen lagt frem som en del av St.prp. 1 (2007-8008) For budsjettåret 2008.

likestillingsspørsmålene. Det svenske sexkjøpsforbudet var et av flere tiltak for å bekjempe vold mot kvinner, og i lovarbeidet var det anført at det er uverdigg og uakseptabelt at menn skal skaffe seg tilfeldige seksuelle forbindelser med kvinner mot erstatning (SOU 2010:49). Tradisjonelt sett har denne diskursen vært sentral også i den norske debatten, men i tiden frem mot et politisk flertall for kriminalisering, syntes likestillingsargumentasjonen underordnet. Elementer som organisert kriminalitet og ordensforstyrrelser knyttet til prostitusjonsvirksomheten ga aksept for nye former for intervensjon på feltet. I sin undersøkelse av norsk mediedekning av kriminaliseringsdebatten fant Jahnsen (2008a) at Norge ble beskrevet som et attraktivt land for organiserte kriminelle på bakgrunn av økonomiske forhold og ”kjøpekraft” i den norske befolkningen, samt svakere regulerings- og kontrolltiltak enn andre europeiske land. Dette gav grunnlag for neste argumentasjonsrekke som handlet om at en ønsket å gjøre Norge mindre attraktivt for utenlandsk prostitusjonsvirksomhet, herunder organiserte kriminelle nettverk.

En viktig innvending mot å innføre et sexkjøpsforbud i Norge var muligheten for at prostitusjonsmarkedet ville flytte seg til skjulte arenaer og at tillitsforholdet mellom hjelpetiltakene og kvinner i prostitusjon skulle svekkes. En fryktet at konsekvensen av dette ville bli at man ikke nådde kvinnene med hjelpetilbud. I følge en evaluering utført av svenske myndigheter anser man ikke at loven har begrenset i hvilken grad enkeltpersoner tar kontakt for å søke hjelp. Snarere oppfattes tilstedeværelse i gateprostitusjonsmiljøene, blant annet fra politiet sin side, som bedre tilgjengelig hjelp og kontakt med myndighetene (SOU 2010:49). Det synes mindre viktig at politi og hjelpeapparat representerer ulike tilnærminger til aktørene i prostitusjon. Det sosiale arbeidet i Sverige bygger på nulltoleranse til prostitusjon og oppmerksomheten har hovedsakelig vært rettet mot gateprostitusjon. Norge skiller seg fra Sverige ved at det siden 90-tallet har vært et bredere fokus i hjelpetiltakene med rom for skadereduserende innsatser, samt ved å også rette seg mot den mindre synlige prostitusjonsvirksomheten som foregår på innearenaen.

Selv om kriminaliseringsdebatten tok noe ulik form i Norge og i Sverige, oppfattes Norges vedtak om kundekriminalisering som en seier for radikalfeministene (Strøm, 2009).

2.5 Ny lov – nye hjelpetiltak?

Gjennom en pressemelding sommeren 2007 gjorde justisministeren det klart at Norge ikke skulle bli *”en frisoner for halliker og menneskehandlere”*²⁹. Med uttalelsesfrist høsten 2007 sendte Justis- og politidepartementet på høring et forslag om kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester. I høringsnotatet ble lovforslaget presentert som et *”ledd i å bekjempe prostitusjon og menneskehandel”* (Justis- og politidepartementet, 2007:2). Departementet presiserte at kriminaliseringen skulle være ett av flere tiltak og at det i tillegg måtte settes i verk samtidige hjelpetiltak for å unngå en forverret situasjon for dem som er i prostitusjon. Gjennom høringsrunden fremkom at enkelte instanser ikke fant hjelpetiltakene konkrete nok. Justis- og politidepartementet viste i denne sammenheng til at flere departementer har ansvar på tiltakssiden, og at funn i kartleggingen til Fafo (2008) ville være av betydning for utformingen av gode tjenester (Ot.prp. nr. 48 (2007-2008)).

En kan si at endringer i forutsetningene for prostitusjonspolitikken ledet frem til et politisk vedtak om kriminalisering. Det fremgår av Ot.prp.nr. 48 (2007-2008) at Justisdepartementet vil følge utviklingen og se på hvordan loven ser ut til å påvirke mulighetene for å tilby hjelpetiltak til kvinner og menn i prostitusjon. Mens diskursen er utgangspunkt for policy, er policy på feltet også en del av diskursen på den måten at den sier noe om på hvilken måte samfunnet og myndighetene forholder seg til problemområdet. Innføringen av sexkjøpsloven er fulgt opp med to konkrete endringer i forutsetningene for prostitusjonstiltakene: Primært er det som nevnt innledningsvis, avsatt flere midler som tiltakene kan søke. Dernest er det kommet en tydeligere føring på at hjelpetiltakene skal bidra til å bekjempe prostitusjon ved at personer hjelpes ut av prostitusjonen³⁰ (f. eks. St.prp. nr. 1 (2008-2009) og nasjonale handlingsplaner mot menneskehandel).

Tatt i betraktning forhold som skissert over, kan sexkjøpsloven få betydning for prostitusjonstiltakenes tjenesteyting. Denne effekten vil gjerne være en indirekte konsekvens ved at tiltakenes forutsetninger påvirkes av loven. Eksterne forutsetninger for tiltakene kan være knyttet til utviklingen i prostitusjonsmarkedet og behovene blant kvinner i prostitusjon. Tilpasning i lokale prostitusjonsmarkeder og ulike forhold ved prostitusjonstiltakene gjør at tiltakene kan tenkes å påvirkes ulikt av sexkjøpsloven. Interne forutsetninger som tiltakenes

²⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/presesenter/pressemeldinger/2007/kriminalisering-av-sex-kjop.html?id=475931> Lesedato: 28.12.10

³⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/presesenter/pressemeldinger/2008/forbod-mot-sexkjop-fra-1-januar-2009.html?id=539604> Lesedato: 28.12.10
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/presesenter/pressemeldinger/2009/sosiale-tiltak-for-prostituerte.html?id=565861> Lesedato: 28.12.10

forankring, størrelse og grad av ”spesialiserte” tjenester, kan være sentrale for organisatorisk tilpasning.

Til tross for at sexkjøpsforbudet er en del av en strategiendring for å oppnå en overordnet målsetting om å bekjempe prostitusjon, er det dog ikke en nødvendig årsakssammenheng mellom innføringen av loven og eventuelle endringer i de sosiale tiltakene. Tradisjonelt har prostitusjonstiltakene inneholdt tjenester som skal bistå den enkelte i å komme ut av prostitusjon (exiting-tiltak) og skadereduserende innsatser, samt virksomhet på systemnivå som kunnskapsproduksjon og registrerings- og rapporteringstiltak. Innholdet i prostitusjonstiltakene kan oppfattes som uttrykk for policy på prostitusjonsområdet, men det er også andre kontekstuelle forhold å ta i betraktning.

Studien undersøker sammenhengen mellom politiske tilnærminger til prostitusjon og hjelpetiltakene på feltet. Mer spesifikt handler dette om hvorvidt sexkjøpsloven bidrar til a) endrete forutsetninger for prostitusjonstiltakene, og b) endret innhold, representert ved tjenesteytingen i tiltakene.

3 METODE

Studien dreier seg om å forstå hvordan hjelpetiltak til kvinner i prostitusjon responderer på innføringen av lov om kjøp av seksuelle tjenester. Selv om dette antyder en årsak-virknings-sammenheng mellom den nye lovgivningen og situasjonen for hjelpetiltakene, kan det ikke fastslås absolutte effekter eller konsekvenser.

En kvalitativ case-basert tilnærming er hensiktsmessig for å få mest mulig informasjon om de faktiske forholdene rundt prostitusjonstiltakene og videre innsikt i vurderinger med tilknytning til dette. Fremfor å se på sexkjøpslovens statistiske effekter, har det vært et mål å få et innblikk i sammenhengen mellom politiske tilnærminger og konkret tiltaksorganisering på prostitusjonsfeltet. Utviklingen kan følges på tre nivå: Prostitusjonsfeltet generelt, prostitusjonstiltakene i relasjon til feltet, og til slutt tjenestene som utgjør innholdet i tiltakene. Oppgavens budskap knytter seg til hvorvidt og eventuelt hvordan fagfeltet er påvirket av innføring av lov om kjøp av seksuelle tjenester.

3.1 *Forskningsdesign*

Studien har vært gjennomført som en casestudie. Målsetningen med en casestudie er å få en inngående beskrivelse og analyse av et eller flere case, gjerne som illustrasjoner på et fenomen eller en sak (Creswell, 2007). Casestudier blir ofte brukt når problemstillingen søker en helhetlig og kontekstuell forståelse. Ringdal (2007:149) forstår casestudier som *”intensive undersøkelser av et lite antall case (analyseenheter) som kan være individer, familier, bedrifter, organisasjoner eller land, men også hendelser og beslutninger”*.

Studiens overordnede tema er policy på prostitusjonsfeltet, spesifikt tilknyttet innføringen av lov om kjøp av seksuelle tjenester. Problemstillingen dreier seg om utviklingen i prostitusjonstiltakene etter innføringen av sexkjøpsloven og belyses gjennom en triangulering av funn fra ulike geografiske steder og gjennom varierte metoder. Seks hjelpetiltak fordelt på fire byer, henholdsvis Oslo, Bergen, Stavanger og Kristiansand, er studiens caser og derved analyseenheter. Casene gir samlet sett et bilde av eventuelle endringer i forutsetningene for prostitusjonstiltakene. Hver for seg gir casene informasjon om eventuell endring i tiltakenes tjenesteyting, også i henhold til lokal kontekst.

Datamaterialet baserer seg primært på informasjon fra kvalitative forskningsintervjuer. Informantene i studien er personer i lederposisjoner i prostitusjonstiltakene og ansatte i

kommuneadministrasjoner. I tillegg er det benyttet rapporter fra prostitusjonstiltakene, forskning og dokumenter fra lovgiver, kommuner og tiltak. Kvinner i prostitusjon er ikke inkludert i informantgruppen til denne studien. Det kan kritiseres at målgruppene for prostitusjonstiltakene ikke gis en stemme all den tid at de kan gi informasjon fra et brukerperspektiv, eksempelvis om hvorvidt de forholder seg annerledes til de sosiale tiltakene og om de har gjort seg erfaringer som tyder på systemendringer. Innenfor rammene av masterprosjektet har det imidlertid ikke vært rom for å inkludere dette perspektivet.

Oppgaven er bygget opp med et kort innledende kapittel som presenterer studiens problemstilling. Deretter gir bakgrunnskapittelet en oversikt over kontekstuelle forhold som kan ha betydning: Utviklingen på prostitusjonsfeltet og prostitusjonstiltakenes historie, samt forutsetninger for og innholdet i tiltakene slik som de har fremstått frem til innføringen av sexkjøpsloven. Denne kunnskapen er grunnleggende for å forstå og fortolke hva som skjer både i prostitusjonsmarkedet og i de prostitusjonsspesifikke hjelpetiltakene etter innføringen av loven. Etter en gjennomgang av studiens metodiske tilnærming presenteres analytiske perspektiver. Studien tar utgangspunkt i teoretiske perspektiver på prostitusjon, samt institusjonelle og instrumentelle perspektiver på organisasjoner. Prostitusjonsforståelsene gir innhold til det som kan kalles politiske/ideologiske forutsetninger for hjelpetiltakene, mens organisasjonsteorien gir grunnlag for å forstå endringer i tiltakene. Teorikapittelet avsluttes med fem antagelser for mulig respons i prostitusjonstiltakene etter innføringen av sexkjøpsloven.

Studiens empiri presenteres fordelt på to kapitler, hvorav det første empirikapittelet tar for seg utviklingstrekk på prostitusjonsfeltet knyttet til sexkjøpsloven og også andre påvirkningsfaktorer informantene finner viktige for utviklingen i prostitusjonsmarkedet. Det andre empirikapittelet går mer spesifikt inn på studiens caser og på hvordan policy fungerer som forutsetning for tiltakenes innhold. Diskusjonskapittelet baserer seg på de fem teoretiske scenariene for utvikling i prostitusjonstiltakene. Avslutningsvis inneholder oppgaven en epilog om utviklingen etter endt datainnsamling.

3.2 Informantene

I følge Kvale (2001) vil antall informanter være avhengig av studiens formål. Strategiske utvalg er vanlig i kvalitative studier, og har også vært benyttet i denne studien. Det vil si at informasjon er innhentet fra informanter som er strategiske i forhold til undersøkelsens

problemstilling (Ringdal, 2007; Thagaard, 2003). For å fange opp eventuell variasjon i lovens påvirkning, var det nødvendig å inkludere ulike virksomheter i Norge. Undersøkelsen retter seg mot hjelpetiltak for kvinner over 18 år som selger seksuelle tjenester. Felles for tiltakene er at de har en lavterskelprofil med helse- og sosiale tjenester. Tiltakene har i varierende grad oppsøkende virksomhet, og de fleste tiltakene har også åpne innetiltak/ drop-in-tilbud. Et av tiltakene skiller seg fra de andre ved en noe høyere terskel for kontakt. Ettersom omfanget av prostitusjonstiltak er begrenset på landsbasis synes det ikke hensiktsmessig å ekskludere et eller to tiltak, men heller avgrense informasjonstilfanget for det enkelte caset.

Studien inkluderer til sammen seks prostitusjonstiltak. Tiltakene varierer i størrelse, fra noen få ansatte med prostitusjon som et av flere fokusområder, til virksomheter med mer enn 20 ansatte og høy grad av spesialiserte tjenester. I tillegg varierer tiltakenes organisatoriske forankring, fra kommunale enheter til ideelle organisasjoner med drift basert på bruk av frivillig arbeidskraft. I Oslo og Bergen finnes det flere prostitusjonsspesifikke tilbud. Studien inkluderer derfor informanter fra to ulike prostitusjonstiltak i hver av disse byene for å belyse problemstillingen med eventuelle ulike oppfatninger og erfaringer.

Et ønske om kunnskap om både forutsetningene for og innholdet i tiltakene, gjorde det hensiktsmessig å inkludere informanter både fra kommuneadministrativt hold og fra tiltakssiden i hver by. Utvalget av informanter er basert på kjennskap til prostitusjonsfeltet og hjelpetiltakene for personer som selger seksuelle tjenester. Informantene fra prostitusjonstiltakene representerer ledelsen i tiltakene. Lederne var på ulike ledernivåer, og i noen tilfeller var det vanskelig å si på forhånd om forespørselen hadde gått til rett person. Erfaringen var at alle tiltakene var representert ved personer som hadde både god oversikt over den interne driften og over mer overordnede prioriteringer, strategier og finansielle spørsmål. I et av intervjuene deltok to personer som hadde lederposisjoner i tiltaket. I oppgaven omtales informantene som representanter fra prostitusjonstiltakene, tiltaksledere, ledelsen/ ledelsessiden i prostitusjonstiltak eller lignende, uten at dette gjenspeiler informantens ledelsesnivå. Personene fra kommuneadministrasjonene innehadde ulike stillinger. Lederne i prostitusjonstiltakene gav innspill til aktuelle informanter i kommunene. Informantene i denne gruppen hadde i varierende grad ansvar for kontakten med tjenesteyterne på prostitusjonsfeltet.

3.3 Data og datainnsamling

Det kvalitative forskningsintervjuet har vært den viktigste kilden i arbeidet med oppgaven. Datamaterialet fra intervjuene suppleres med informasjon fra ulike rapporter og dokumenter.

3.3.1 Det kvalitative forskningsintervjuet

Kvale (2001:75) forstår intervjuet som *”en scene hvor kunnskap produseres gjennom interaksjon mellom intervjuer og intervjuperson”*. Målsettingen med intervjuet er å hente ut intervjupersonens erfaringer og vurderinger knyttet til et tema og å fortolke beskrivelsene i henhold til konteksten. Ti intervjuer inngår i studiens datamateriale.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervju. Denne intervjuformen gir mulighet for oppfølging av informantenes svar og tillater at intervjuet følger noen uforutsette resonnementer (Thagaard, 2003; Kvale, 2001). Kvale (2001) vektlegger planleggingsfasen i en intervjustudie og viser til at fortolkningen begynner allerede i intervjuene. Dersom analysen innebærer kategorisering av informasjonen bør en i løpet av intervjuet ha kategoriene i mente. Likevel er det viktig å ivareta fleksibiliteten i det semistrukturerte intervjuet og ikke tilstrebe at informasjonen skal passe i forhåndsdefinerte kategorier (Thagaard, 2003). Gjennom å sjekke ut egen forståelse av informantenes utsagn i løpet av intervjuet kan intervjuer få hjelp til analysearbeidet.

Praktiske forhold

Et grunnleggende prinsipp i forskningen er at deltakelse skjer på bakgrunn av informert samtykke (Thagaard, 2003). I desember 2009 ble masterstudien godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)³¹. Forespørsel og informasjonsskriv³² ble sendt til informantene pr. post og e-post i januar 2010. Alle de forespurte sa seg villig til å bidra med intervju og alle intervjuene ble gjennomført fra slutten av februar til utgangen av mars 2010. Det var ønskelig med en intensiv periode med intervjuer for å få informasjon fra de ulike aktørene og byene på et så tilsvarende tidspunkt som mulig.

Tid og sted for intervjuene ble avtalt pr. telefon eller e-post. De fleste intervjuene ble gjennomført i uforstyrrede omgivelser i informantenes kontorlokaler. I tillegg ble et intervju gjennomført på et hotell, og et intervju ble gjennomført hjemme hos en av informantene på

³¹ Vedlegg 1.

³² Vedlegg 2.

grunn av uforutsette omstendigheter. Det ble benyttet én intervjuguide for intervjuer med representanter fra kommuneadministrasjonene³³ og en annen med personer fra prostitusjonstiltakene³⁴. Intervjuguidene ble kvalitetssikret gjennom veiledning og to pilotintervjuer. Pilotintervjuene resulterte i noen justeringer, fortrinnsvis i temaenes rekkefølge. I praksis ble temaene introdusert der de passet i intervjuet, og ofte kom informantene naturlig inn på temaene selv. Intervjuene ble tatt opp på opptaker og skriftlige notater var kun til hjelp i intervjusituasjonen. Dette bidro til at intervjuene tok form av å være samtaler med god dialog fremfor kommunikasjon begrenset til spørsmål og svar. Intervjuenes varighet varierte fra rundt femti minutter til en time og tjue minutter.

Våren 2011 har informantene fått sitatene som trykkes til gjennomlesning. Kommentarer fra informantene tilsier at tidsaspektet for gjennomføringen av studien har vært viktig og informantene kom med modererende tilleggsopplysninger. Dette er kommentert i fotnoter i teksten.

Bearbeiding av intervjuene

I forbindelse med transkriberingsprosessen pågår en kontinuerlig analyse og Kvale (2001:102) skriver at *”transkripsjon fra én kontekst til en annen medfører en rekke vurderinger og beslutninger”*. Ettersom alle intervjuene er transkribert av en person gir dette konsistens i hva som nedfelles skriftlig, eksempelvis latter og pauser. Intervjuene er etter beste evne transkribert ordrett, men det vil alltid være en viss fare for at noen ord ikke er oppfattet riktig. Enkelte ord og setninger var vanskelig å identifisere, men dette var i svært begrenset omfang. Etter transkribering ble lydfilene gjennomhørt enda engang, primært for å fange opp sammenhenger som kunne være oversett i transkriberingsprosessen.

3.3.2 Dokumenter og media

Handlingsplaner og styringsdokumenter fra stat og kommune har vært brukt som grunnlagsmateriale for oppgaven og for å skissere utviklingen og sammenhengene i feltet. I tillegg har kunnskapsproduksjon fra tiltakene i form av undersøkelser og kartlegginger, samt årsrapporter vært viktig materiale for å informasjon om utviklingstendenser, tjenestetilbud og prioriteringer. En del av dette materialet er lett tilgjengelig på internett og informantene har

³³ Vedlegg 3.

³⁴ Vedlegg 4.

også delt skriftlig dokumentasjon. Særlig har representanter fra kommunene kunnet bidra med relevante kommunale styringsdokumenter.

Media har gitt kontekstuell informasjon til studien, men har ikke vært en selvstendig datakilde. Det er derfor ikke gjort systematiske søk etter informasjon som belyser studiens tema. Medieoppslag er imidlertid benyttet som illustrasjoner på debatter og synspunkt som har vært ytret i sakens anliggende. Der media er brukt finnes artikkelhenvisninger i fotnoter.

3.4 Analyse

Selv om den kvalitative analysen begynner allerede ved datainnsamling (Thagaard, 2003; Kvale, 2001), vil største delen av analysearbeidet likevel gjenstå når datainnsamlingen er avsluttet. Thagaard (2003) skriver at det er i denne fasen forskeren selv har størst innflytelse på prosessen og at forskerens faglige utgangspunkt vil prege fortolkningen av datamaterialet.

Materialet er analysert med utgangspunkt i en temasentret analytisk tilnærming. Denne tilnærmingen er hensiktsmessig i henhold til problemstillingen ettersom det er tematiske områder som søkes belyst, heller enn eksempelvis kunnskap om personlige opplevelser.

3.4.1 Temaanalyse

I en temasentrert analytisk tilnærming er temaene i fokus og en sammenligner informasjon om hvert tema fra alle informantene. Analysen er basert på at intervjueteksten inndeles i aktuelle kategorier, og at kategoriene inneholder mest mulig informasjon fra alle informantene i studien (Thagaard, 2003).

”Meningskategorisering” gjøres på ulike måter og kategoriene kan utarbeides på forhånd eller underveis i analysen (Kvale, 2001). I forkant av intervjuene var det definert seks kategorier med underkategorier. I henhold til kategoriene ble viktige utsagn markert i det transkriberte intervjuet. Enkelte av underkategoriene ble justert i løpet av prosessen basert på innholdet i intervjuene og hva som fremstod som viktigst for informantene. Flertallet av kategoriene forble imidlertid uendret. Avslutningsvis ble materialet sortert i en matrise som hadde de valgte kategoriene på den vertikale akse og intervjuobjektene på den horisontale akse. Teksten ble da forkortet i den grad det var mulig uten at den mistet sin mening. Kvale (2001) kaller denne prosessen ”meningsfortetting”. En slik beskrivende matrise gir oversikt over materialet og mulighet for sammenligninger (Thagaard, 2003). I matrisen fremgår det

hvor det finnes mye/lite informasjon og hva de ulike informantene mener om hvert tema. Kategorisering og meningsfortetting utført av en person sikrer en mer ensartet fortolkning av datamaterialet enn om dette arbeidet hadde vært fordelt på flere.

Ettersom intervjueteksten stykkes opp for å plasseres i kategorier, har det vært innvendt mot den temasentrerte tilnærmingen at den ikke i tilstrekkelig grad ivaretar helheten i materialet. Temasentrert analyse bør derfor suppleres med en personsentrert tilnærming (Thagaard, 2003). Denne tilnærmingen har et mer holistisk perspektiv da den fokuserer på helheten i informantens fortelling. Personsentrert analyse vektlegger sammenhengen mellom temaene sett ut fra den enkeltes ståsted. Thagaard (2003) anbefaler å variere mellom de to tilnærmingene, personsentrert og temasentrert, i analysefasen.

Å ta utsagn ut av sin sammenheng kan betegnes som ”dekontekstualisering” og en kvalitativ analyse vil måtte ivareta det fortolkende perspektivet for å gjenoppbygge helheten. Dette innebærer å sette de kategoriserte temaene i en teoretisk ramme og således ”rekontekstualisere” informasjonen fra informantene. Dette kan gjøres i form av en tolkende matrise, der matrisens hensikt er å vise mønstre i materialet (Thagaard, 2003). Fortolkningen er basert på teoretiske tilfang fra prostitusjonsforskningen og fra organisasjonsteorien. På bakgrunn av denne teorien ble det utarbeidet fem antagelser knyttet til prostitusjonstiltakenes respons på sexkjøpsloven. I den tolkende matrisen ble disse antagelsene plassert vertikalt, mens studiens case ble plassert horisontalt. Matrisen ble brukt for å sortere funn som støttet den enkelte antagelsen. Dette synliggjorde også forhold som ikke lot seg forklare ut fra det teoretiske utgangspunktet.

Sitater fra informantene er brukt for å klargjøre eller illustrere poeng i presentasjonen. For å ivareta helheten materialet i analysefasen er det viktig at informasjonen fra den enkelte settes inn i den sammenhengen den var en del av i utgangspunktet (Thagaard, 2003). Sitatene fra informantene er derfor brukt i tilsvarende sammenhenger som de fremkom i intervjuene. Noen utsagn er trukket sammen for å få poenget tydeligere frem. Gjennom oppgaven er sitater fra hver enkelt informant markert med en bokstav for at det skal være mulig å følge den enkelte persons fortelling. Tiltakslederne har fått benevnelser med bokstavene A – G, mens kommuneinformantene er merket W – Z.

3.5 Pålitelighet og gyldighet

Spørsmålene om pålitelighet og gyldighet har sin rot i kvantitative tilnærminger, og det har vært diskutert hvorvidt de er like aktuelle i kvalitativ forskning (Ringdal, 2007). Refleksjon rundt disse begrepene kan imidlertid bidra til at kvalitativ forskning fremstår som relevant for publikum.

3.5.1 Pålitelighetsspørsmålet

Pålitelighet handler i utgangspunktet om hvorvidt en annen forsker ved bruk av de samme metodene vil oppnå tilsvarende resultater. Sentralt i dette spørsmålet er å bli bevisst mulige feilkilder (Ringdal, 2007). I kvalitative studier er prosessuelle forhold og relasjoner mellom forsker og informant sentralt. Det er derfor verken realistisk eller et mål at ulike forskere skal oppnå de samme resultatene. Resultatene vil også kunne variere dersom samme forsker gjentar sin egen studie ettersom konteksten og relasjonen til informantene ikke er konstant (Thagaard, 2003). Ut fra pålitelighetshensyn er det viktig å være bevisst egen rolle, samt å reflektere rundt betydningen av egen erfaring og hvordan denne påvirker kunnskapsdannelsen. Som ansatt i et av prostitusjonstiltakene³⁵ har det vært viktig å tydeliggjøre ovenfor informantene at masterprosjektet ikke har hatt tilknytning til arbeidsplassen. Bevissthet rundt skillet mellom studien og erfaringer fra arbeidshverdagen har vært sentralt gjennom hele forskningsprosessen. Det synes ikke som om informantene har funnet denne dobbeltrollen problematisk.

Den kvalitative tradisjonen imøtekommer pålitelighetsspørsmålet ved å åpne for innsyn i forskningsprosessen. Dette inviterer studiens lesere til å gjøre kritiske betraktninger både av forskningsdesign, metodevalg og analyse. Transparens tilstrebes også i denne studien. Forskningsdesign, gjennomføring og egen rolle presenteres, og videre vektlegges informantenes stemme. Påliteligheten styrkes ved at leseren kan følge den enkelte informant gjennom teksten.

I studiens natur ligger at en vanskelig kan gjenta samme prosedyre på et senere tidspunkt og få tilsvarende funn. Det informantene forteller må fortolkes ut fra situasjonen i den enkelte byen og tidspunkt for intervjuene. Tidsperspektivet antas således å ha betydning for den tilpasning som eventuelt skjer i prostitusjonstiltakene. Det bidrar imidlertid til å styrke påliteligheten at funnene settes i en historisk og kontekstuell sammenheng. Oppgaven

³⁵ Dette innebærer også deltakelse i et lokalt kartleggingsprosjekt om konsekvenser av sexkjøpsloven.

inneholder også en epilog som viser at utviklingen ikke var stabilisert på tidspunktet for datainnsamlingen. Dette har også sammenheng med gyldighetsspørsmålet.

Gyldighetsspørsmålet

Gyldighet handler om forskerens tolkning av data og hvorvidt resultatene gjenspeiler virkeligheten som er studert. For kvalitative studier kan dette spørsmålet besvares enten fra forskerens side eller fra informantenes side (Ringdal, 2007). Som i forhold til pålitelighetsspørsmålet, vil transparens i forskningsprosessen kunne bidra til validitet ved at grunnlaget for fortolkningen blir gjort kjent gjennom presentasjon av analysen. En strukturert fremstilling av funn, samt analyse på bakgrunn av etablerte teoretiske perspektiver bidrar til å sannsynliggjøre studiens fremstilling av virkeligheten. Etersom forskerens relasjon til feltet og informantene antas å påvirke fortolkningen, er åpenhet rundt egen rolle også viktig av gyldighetshensyn.

I forbindelse med gyldighetsspørsmålet er det sentralt å presentere både i hvilke situasjoner fortolkningen er relevant og for hvilke sammenhenger den synes mindre aktuell. Gyldighetsbegrepet henspiller således til hvorvidt funnene og forståelsen opparbeidet i en undersøkelse kan la seg overføre og være gyldig i andre sammenhenger. Denne oppgaven er sterkt knyttet til prostitusjonsfeltet og oppfattelsen av prostitusjon som fenomen. Funnene i studien kan likevel være aktuelle for andre felt og fagområder der det skjer en endring i overordnet policy. Tiltaksapparatets respons på en slik omstilling vil kunne forstås i lys av instrumentelle og institusjonelle perspektiver selv om den områdespesifikke bakgrunnen vil være en annen enn i denne studien.

Triangulering av metoder og informasjonsskilder, samt en oppfølging av funn som skiller seg ut, bidrar til gyldighet. I denne studien kunne nærmere granskning forklare hvordan et av casene skilte seg ut på bakgrunn av kontekstuelle faktorer. Videre har informantene fått mulighet til å kommentere fortolkningen av sitater som et ledd i å sikre gyldigheten. Dette begrenser faren for feiltolkning og bidrar til at analysen er gyldig i forhold til den virkeligheten som er studert.

3.6 Etiske refleksjoner

Kunnskap om de seneste års utvikling på praksisfeltet og kjennskap til en del av forskningen på området har sannsynligvis bidratt til å definere innholdet i intervjuene. Fordi funn relateres til egne erfaringer vil dette også ha betydning for tolkningen. I en temabasert analyse dekontekstualiseres informasjonen fra informantene. Temaene er på forhånd definert av forskeren og rekontekstualiseringen er også preget av forskerens perspektiv. Utfordringen i denne situasjonen var å beholde en utforskende tilnærming og unngå at det som ikke tilsvarer egen erfaring tillegges mindre vekt. Dette forutsatte refleksjon rundt egen agenda knyttet til problemstillingen og bevissthet om forforståelsen av temaet. Dette fremstår som særlig sentralt på et felt hvor politikk og fag har nær sammenheng og hvor perspektiv synes å ha en overskyggende betydning. Eget standpunkt til prostitusjonsspørsmålene er med hensikt holdt utenfor oppgaven. Snarere har det vært et mål å gi en nyansert fremstilling gjennom oppgavens teoretiske tilfang og i presentasjonen av de empiriske funnene. Litteratur som representerer ulike ståsted i synet på prostitusjon, samt drøftningspartnere med ulike oppfatninger av prostitusjonsspørsmålet har vært viktige i så måte. På dette området har forhåndskunnskap og nettverk av personer med kjennskap til feltet vært en fordel.

At forskerens rolle er så sentral i den kvalitative tilnærmingen kan medføre at informantene opplever seg fremmedgjort fra materialet (Thagaard, 2003). Dette stiller etiske krav til forskeren om å behandle informasjonen med respekt og ydmykhet. Anonymisering i den grad at informantene ikke kjenner seg igjen, samt et tydelig skille mellom informantenes og forskerens perspektiv kan bidra til at informantene i mindre grad opplever seg forulempet av en fortolkning (Thagaard, 2003). I studier der informantene representerer samme nettverk, og som i dette tilfellet, et begrenset fagfelt, kan anonymitet være en utfordring. En temasentrert analytisk tilnærming gir imidlertid fordeler vedrørende anonymitet. Det er den samlede informasjon om temaene som vektlegges, mer enn den enkeltes oppfatning og vurderinger (Thagaard, 2003). For personer som kjenner feltet vil det likevel være mulig å forstå hvilke prostitusjonstiltak som er inkludert i studien og antallet personer på ledernivå i hver virksomhet er begrenset. Det er derfor et mulig problem at enkelte vil kunne resonnerer seg frem til det nærmeste miljøet rundt informantene. Gjenkjenning er ikke ønskelig og i rapporteringsfasen er det gjort kontinuerlige avveininger mellom å ivareta hensynet til den enkelte og å presentere en sannsynlig analyse. En hensiktsmessig analyse må innbefatte kontekstuelle forhold, og relasjonen mellom funn og kontekst bidrar også til å imøtekomme spørsmålet om gyldighet. Derfor har det eksempelvis ikke latt seg gjøre å presentere funn og

analyse uten å identifisere byene som utgjør casenes lokale kontekst. For å unngå å knytte informantene til de respektive byene, er sitater ikke markert med informantens bokstavkjennetegn i presentasjonen av casene. Av anonymitetshensyn er også dialektiske kjennetegn fjernet.

4 TEORI

Studiens overordnede tema er knyttet til i hvilken grad innføringen av sexkjøpsloven representerer en endret policy på prostitusjonsfeltet, og hvordan deler av feltet, representert ved prostitusjonstiltakene, responderer på kriminalisering av sexkjøp. Oppgavens teoretiske tilfang er tredelt. Ulike perspektiver på prostitusjon gir grunnlag for å forstå diskursen på prostitusjonsfeltet og hvordan denne kommer til uttrykk gjennom kriminaliseringsdebatten, som er en konkret policydiskusjon. Mens prostitusjonsperspektivene gir teoretiske beskrivelser av de ideologiske forutsetningene for hjelpetiltakene, vil organisatoriske perspektiver i større grad ha en forklarende funksjon spesifikt rettet mot organisasjonsendringer. I en tid hvor forutsetningene for prostitusjonstiltakene kan være i endring, kan organisasjonsteorien bidra til å forstå hvordan dette påvirker eller kan komme til å påvirke virksomhetene som opererer på feltet. På denne måten kan oppgaven ansees som et forsøk på å koble den feltspesifikke forskningen på prostitusjon med mer generell organisasjons-/ forvaltningsforskning.

Instrumentelle og institusjonelle perspektiver som analytisk forståelsesramme gir mening også uavhengig av ulike perspektiver på prostitusjon. Imidlertid vil kombinasjonen av de to innfallsvinklene gi et mer helhetlig og meningsfullt grunnlag for analyse. Felles for perspektivene som presenteres, både på prostitusjon og på organisasjoner, er at de må forstås som modellering av virkeligheten. De representerer følgelig en forenkling av situasjonen. Samtidig som at deler av perspektivene står for klare motsatser, må andre deler ansees som komplementære i den forstand at de vektlegger ulike sider ved det samme bildet.

4.1 Perspektiver på prostitusjon

Oppfatningen av prostitusjonsfenomenet er grunnleggende for utformingen av og innholdet i hjelpetiltakene. Mühleisen (2005:29) skriver at *"[h]vilke tenkemåter som får gehør og gjennomslag i forskning, offentlighet og politikk er helt avgjørende for hvilke politiske, juridiske, finansielle og hjelpemessige tiltak som settes inn overfor prostitusjon"*.

Järvinen (1990) presenterer tre teoretiske perspektiv på prostitusjon som har vært viktige i den nordiske forskningslitteraturen på feltet; et funksjonalistisk perspektiv, et feministisk perspektiv og et sosialinteraksjonistisk perspektiv. I tillegg kan prostitusjon beskrives og forstås innenfor et markedspektiv, og stadig mer aktuelt har vært det som kan kalles

globaliseringsperspektiver på prostitusjon. Feministiske perspektiver er likevel grunnleggende i forståelsen av prostitusjon som fenomen. Feminismen deles i to retninger; synet på prostitusjon som vold mot kvinner og oppfatningen av at prostitusjon kan betraktes som arbeid. Selv om Järvinen (1990) ikke gav de ulike prostitusjonsperspektivene forskjellig status i utgangspunktet, kan de øvrige perspektivene sees som rammer rundt de feministiske forståelsene. Dette betyr at uavhengig av hvorvidt prostitusjon forstås som vold mot kvinner eller arbeid, vil fenomenet kunne sees som en konstruksjon i samfunnet, det vil kunne oppfattes å ivareta samfunnsfunksjoner og markedsmekanismer vil kunne være beskrivende. Feministiske perspektiver er derfor utgangspunktet for den teoretiske fremstillingen.

4.1.1 Feministiske perspektiver

Feministiske perspektiver på prostitusjonsspørsmålet er splittet mellom det Mühleisen (2005) kaller radikalfeminisme og postmoderne feminisme. Sistnevnte omtales også som sosialliberal feminisme (Andrijasevic, 2010). Mens radikalfeministenes grunnleggende standpunkt er at all prostitusjon er menns vold mot kvinner, vektlegger sosialliberale feminister kvinnens handlefrihet, også når det gjelder salg av seksuelle tjenester.

I det radikalfeministiske perspektivet på prostitusjon er samfunnets syn på kvinner et viktig utgangspunkt (Järvinen, 1990; Høigård og Finstad, 1986). Prostitusjon er forstått som et resultat av manglende likestilling mellom kvinner og menn i samfunnet, og som følge av menns sosioøkonomiske makt er det hovedsakelig kvinner som selger og menn som kjøper seksuelle tjenester. Prostitusjon ansees således som foranderlig med samfunnsforhold (Järvinen, 1990). Maktforholdene menn retten til å kreve seksuell tilfredsstillelse, og prostitusjon oppfattes som seksualisert vold mot kvinner (Järvinen, 1990).

For årsaksforklaringer på individnivå rettes oppmerksomheten mot kvinnenes økonomiske problemer, begrensede muligheter på arbeidsmarkedet, sosial utstøting og manglende tilhørighet. Videre sees kvinnenes prostitusjon i sammenheng med annen seksuell utnyttelse (Järvinen, 1990). Prostitusjon oppfattes som skadelig for kvinnene, både på det følelsesmessige og det seksuelle planet, og Høigård og Finstad (1986:42) skriver at "[p]rostitusjon er som en bitvis voldtekt av kvinner, der de sakte, sakte males ubønhørlig i stykker".

Radikalfeministene aksepterer ikke en markedsliberal tankegang som tilsier at sex kan være en "vare" som kan selges og kjøpes på "det frie markedet". Dette fordi sex vanskelig kan

skilles fra kroppen og individet uten at kvinnen tar skade av det og videre fordi markedet ikke ansees som verken fritt eller nøytralt. Prostitusjonskontroll handler ikke om regulering av markeds mekanismer eller etterspørselen i seg selv. Snarere legitimerer det radikalfeministiske perspektivet en regulering av prostitusjonen som ansvarliggjør mennene som overgripere og utøvere av en "voldsforbrytelse" (Høigård og Finstad, 1986:342). Kjente system for prostitusjonskontroll har i hovedsak vært rettet mot kvinner, og det radikalfeministiske perspektivet har oppfattet denne prostitusjonskontrollen som kontroll av avvikende kvinner og som kontroll av den kvinnelige seksualiteten. Ettersom kvinnene som utnyttet i prostitusjonen oppfattes som offer for undertrykkelse rettferdiggjøres det ikke at også kvinnene kriminaliseres. Dette innebærer også at prostitusjon ikke kan ansees som arbeid.

Det radikalfeministiske ståstedet problematiserer frivillighetsbegrepet ettersom valg forutsetter at det finnes gode, reelle alternativer for den det gjelder (Høigård og Finstad, 1986). Til forskjell mener sosialliberale feminister at et skille mellom tvungen og frivillig prostitusjon er hensiktsmessig. Retningen rommer synspunktene til sexarbeiderbevegelsen og deres allierte. Denne gruppen fokuserer på kvinnens handlingsfrihet og aksepterer ikke at kvinnen i prostitusjon er et offer (for mannens samfunnsposisjon og maktbruk) (Sanders m.fl., 2009; Mühleisen, 2005). Det vektlegges at det er en tjeneste, og ikke en kropp, som er til salgs (Andrijasevic, 2010). Den frivillige prostitusjonen ansees som en privat transaksjon mellom samtykkende voksne, jamfør terminologien i det markedsliberalistiske perspektivet. Denne oppfatningen ligger til grunn for aktivister som arbeider for legalisering av prostitusjon og anerkjennelse av prostitusjon som arbeid (Niemi, 2010; Sanders m.fl., 2009).

Prostitusjon forstått som arbeid representerer en oppfatning som radikalfeministene stiller seg uforstående til blant annet på bakgrunn av kvinnenes voldsutsatthet (Sanders m.fl., 2009). Sosialliberale feminister anser risiko som en konsekvens av strukturelle forhold som stigma og mangel på beskyttelse og rettigheter som gjelder for andre arbeidstakere (Andrijasevic, 2010). Menneskerettigheter og arbeidsrettigheter står sentralt, og samfunnets stigmatisering av kvinner i prostitusjon anses som et hovedproblem. Prostitusjon kan i denne sammenheng også forstås som et uttrykk for seksuell liberalisme i likhet med andre seksuelle praksiser som avviker fra rådende samfunnsnormer (Mühleisen, 2005; Monto, 2004). I følge Monto (2004) innebærer seksuell liberalisme et positivt seksualsyn og at seksuelle uttrykk mellom samtykkende parter ikke bør omfattes av samfunnsmessige restriksjoner.

Sanders m.fl. (2009) anser begge de feministiske perspektivene som svært forenklet i den forstand at ingen av dem tar hensyn til variasjonen blant dem som selger seksuelle tjenester og

heller ikke til det økonomiske aspektet. Videre mener Monto (2004) at oppfatningen av fenomenet vil variere med hvilken del av prostitusjonsmarkedet en tar i betraktning. Av disse to hovedposisjonene har radikalfeministene hatt størst gjennomslag i norsk forskning, offentlig debatt og politisk beslutningstaking på prostitusjonsfeltet (Mühleisen, 2005).

4.1.2 Sosialinteraksjonistisk perspektiv

Det sosialinteraksjonistiske perspektivet fikk innpass på prostitusjonsfeltet på 1970- og 80-tallet. Prostitusjon betraktes som en sosial konstruksjon som varierer med tid og sted. Kontekst er av stor betydning for form og organisering av sexhandel, og prostitusjonen kan således ha forskjellige uttrykk i ulike samfunn (Sanders m.fl., 2009; Järvinen, 1990).

Det sosialinteraksjonistiske perspektivet er ikke opptatt av kjennetegn ved enkeltpersoner eller bakgrunnen for prostitusjonsdebuten. Grensen mellom prostitusjonsforbindelser og andre relasjoner vil ofte være diffus. En anerkjenner at aktørene i prostitusjon er ulikt stilt, og at rollen som sexselger vil variere blant annet med hvilken del av prostitusjonsmarkedet vedkommende er involvert i og med det Järvinen (1990) kaller prostitusjonskarrieren. Prostitusjonskarrieren henspiller blant annet på utviklingen fra nybegynner til profesjonell. Sentralt i denne sammenheng er sosialiseringprosessen der sexselgeren opparbeider seg et rasjonelt og økonomisk forhold til virksomheten. Dette innebærer å oppnå størst mulig inntjening med minst mulig innsats, jamfør et økonomisk nyttemaksimeringsprinsipp. Denne rasjonelle tilnærmingen harmonerer godt med et markedsperspektiv på prostitusjon.

Et sosialinteraksjonistisk syn på prostitusjon fokuserer på prostitusjonskontroll, og på interaksjonen mellom kontrollutøverne og de som er underlagt kontrollen. Kontroll kan være direkte gjennom reguleringsmekanismer eller indirekte ved ulike former for hjelpetjenester. Sosialt arbeid på prostitusjonsfeltet kan slik oppfattes som en velferdspolitisk tilnærming til å kontrollere atferd ved at en tilbyr hjelp for at enkeltpersoner skal tilpasse seg gjeldende normer. Det er et sentralt spørsmål i det sosialinteraksjonistiske perspektivet hvorfor sexhandelen oppfattes som et problem i samfunnet og visse former for prostitusjon fremstår som mer uakseptable og støtende enn andre. Kontrolltiltak kan være en følge av dette. Et av forholdene av betydning i denne sammenheng er i hvilken grad prostitusjon er synlig i offentligheten, og herunder hvem som blir berørt av den synlige prostitusjonen (Järvinen, 1990).

Prostitusjon og prostitusjonskontroll vil gjensidig påvirke hverandre, og begrepene ”prostitusjon” og ”prostituert” er et resultat av komplekse sosiale definisjonsprosesser. Det fokuseres på hvordan enkelte blir definert som ”prostituert”, og hva det innebærer å selge eller kjøpe sex. Det vises til at definisjonene preges av forenkling, negative antagelser og kategorisering av personer som selger seksuelle tjenester (Järvinen, 1990). Derfor er det særskilt viktig at også aktørene i prostitusjonsmarkedet tillegges definisjonsmakt, og slik vil prostitusjon kunne forstås både som vold og som arbeid i tråd med det sosialinteraksjonistiske perspektivet.

4.1.3 Globaliseringsperspektiver

Globaliseringen fremstår som en viktig forutsetning for dagens situasjon på prostitusjonsmarkedet. Globaliseringsperspektivene må sees i sammenheng med overnevnte prostitusjonsforståelser, og kan ansees som en videreføring av den sosialinteraksjonistiske tankegangen om at prostitusjon må forstås i kontekst. De to feministiske retningene gjenkjennes i forståelsen av globalisert prostitusjon, og på bakgrunn av frivillig-tvang-dualismen er det hensiktsmessig å dele globaliseringsperspektivene i to retninger, hvorav den ene fokuserer på handel med mennesker og den andre på migrasjon.

Menneskehandelsforståelsen har fått størst oppmerksomhet og dominerer den offentlige diskursen om utenlandske kvinner i prostitusjon i Norge. En av årsakene til dette kan være at den utenlandske prostitusjonen forstås i rammene av organisert kriminalitet (Andrijasevic, 2010). Når globalisert prostitusjon oppfattes som menneskehandel ansees prostitusjon som en form for seksualisert vold. Kvinnene betraktes som handelsvarer i et internasjonalt marked med profitt for kriminelle nettverk. Det kan være kvinner med lite eller ingen kontroll over egen situasjon, og som heller ikke får økonomisk utbytte av prostitusjonsvirksomheten, eller kvinner som inngår avtaler med organisatorer på begrenset informasjonsgrunnlag og som opparbeider seg langvarig gjeld.

Innenfor menneskehandelsforståelsen er det ikke mulig å skille mellom frivillig og tvungen prostitusjon (Jacobsen og Skilbrei, 2010). Idèen om kvinnenes frivillighet er problematisk, også i situasjoner uten åpenlys tvang, ettersom det ikke finnes alternativer for kvinnene. I et globaliseringsperspektiv med radikalfeministisk utgangspunkt er det ikke relevant å diskutere menneskehandel uten å inkludere prostitusjon, herunder spørsmålene om kjønnsrett og seksuell utnyttelse (Jeffreys, 1997). Økonomi er dermed ikke drivkraften bak

globalisert prostitusjon alene. Jeffreys (1997:315) skriver at *"the maintenance of masculinity as a foundation for male supremacy interacts with economic forces to construct global prostitution"*.

Det synes ikke å være uenighet rundt at menneskehandel forekommer og må bekjempes. Spørsmålet er snarere knyttet til hvorvidt *alle* kvinner som selger sex utenfor sitt eget land kan ansees å være utnyttet eller utsatt for overgrep, jamfør det splittede feministiske perspektivet. I følge Andrijasevic (2010) er debatten om migrasjon og arbeid overskygget av fokuset på kriminelle organisasjoner, kvinner som ofre og referanser til slavehandel (f.eks. Jeffreys, 1997). Hvis migrasjonsaspektet vektlegges er prostitusjonsmarkedet å anse som en del av det uformelle arbeidsmarkedet og prostitusjon må regnes som en av flere mulige inntektskilder (Augustin, 2007). Økt globalisering med flyt av arbeidskraft, handelsvarer og kapital, tilgjengelig transport og teknologisk utvikling særlig knyttet til internett, har muliggjort en sterk mobilitet i prostitusjonsmarkedet (Andrijasevic, 2010; Sanders m.fl., 2009). Kapur (2005) viser til økning både i rike lands etterspørsel etter billig arbeidskraft og fattige lands behov for økonomisk støtte fra dem som har migrert. Kapur (2005:36) skriver videre at *"[w]oman`s choices to cross borders need to be viewed within the context of empowerment and their search for better economic market opportunities"*.

Også flertallet av kvinner som reiser frivillig vil trenge hjelp til planlegging og gjennomføring av reisen (Augustin, 2007, Brunovskis og Tyldum, 2004). De tredjepartene man i en menneskehandelsforståelse vil anse som "bakmenn/-kvinner" og "halliker", vil oppfattes som "hjelpere", "tilretteleggere" og "samarbeidsparter" i en referanseramme som vektlegger migrasjonen. Migrasjon og menneskehandel synes å henge sammen ved at restriktiv innvandringspolitikk i rike land bidrar til fremveksten av et marked for å organisere og tjene penger på andres migrasjon (Sanders m.fl, 2009; Kempado m.fl., 2005). Med utgangspunkt i en oppfatning av globalisert prostitusjon som migrasjon, har denne organiseringen ikke vært tilstrekkelig analysert innenfor rammene av kapitalisme og migrasjon for arbeid. I følge Kapur (2005) har fokus snarere vært på tema som menneskehandel, grensekontroll og seksualmoral. Det er generelt også lite rom for å forstå kvinners migrasjon som et resultat av uavhengighet, eventyrlyst og ønske om å tjene penger (Jacobsen og Skilbrei, 2010; Augustin, 2007), samt for å vurdere hvorvidt migranter i prostitusjon har forlatt en enda mer undertrykkende situasjon i hjemlandet (Bernstein, 2007).

For irregulære migranter er prostitusjon en av få måter å tjene penger på i møtet med et svært regulert arbeidsmarked som i Norge. Globaliseringsperspektiver som fokuserer på

migrasjon kan knyttes til den sosialliberale feminismen, og prostitusjon kan forstås som arbeid. Oppmerksomheten rettes da gjerne mot empowerment-tiltak og arbeidstakerrettigheter for sexarbeidere. En regulering av prostitusjonsmarkedet i form av legalisering vil imidlertid medføre at irregulære migranter fremdeles står uten beskyttelse og rettigheter (Andrijasevic, 2010; Bernstein, 2007).

4.1.4 Markeds(liberalistisk) perspektiver

Prostitusjon beskrives ofte innenfor en markedsterminologi der personer som selger seksuelle tjenester representerer tilbudssiden og kjøperne står for etterspørselen. Smette (2003:12) skriver om markedsterminologien: *”Det å snakke om kommersiell sex på denne måten er ikke eit universelt og tidlaust fenomen, men eit fenomen som er knytt til karakteristiske trekk ved det vestlege samfunnet i dag. Marknaden som ein institusjon med innverknad på stadig fleire område er eitt av desse trekkka”*. Markedsforståelsen er blitt den dominerende diskursen på prostitusjonsfeltet (Niemi, 2010), og Monto (2004) argumenterer for at prostitusjon kan forstås som en transaksjon uten at dette innebærer at aktiviteten er legitim og uten et aspekt av utnytting. Markedsmekanismer gjør seg således gjeldende i relasjonen mellom selger og kjøper av seksuelle tjenester, samt eventuelle tredjeparter, uavhengig av om en legger til grunn at prostitusjon er vold mot kvinner, transaksjoner mellom to likeverdige parter, eller har en oppfatning av prostitusjon som et komplekst sammensatt fenomen. Selgerne markedsfører seg og sine tjenester, og det er konkurranse mellom selgerne. Markedet er fleksibelt for ytre påvirkning, og en presset situasjon kan gi seg utslag i prisjusteringer, endring i markedsføringsstrategi eller kundegrunnlag.

Et markedsliberalt perspektiv er basert på prinsipper om likeverdighet mellom partene og markedet som en nøytral arena. Til tross for at ulike politiske retninger benytter markedsspråket og aksepterer betydningen av etterspørselssiden, er det mindre konsensus om at prostitusjon er en del av et ”fritt marked”. Selv om markedsbegrepene er funksjonelle i omtalen av prostitusjonen, har det vært hevdet at oppfatningen av fenomenet liberaliseres ved at prostitusjon omtales i objektive og rasjonelle formuleringer (Niemi, 2010; Smette, 2003). En markedsliberal forståelsesramme erkjenner vanligvis ikke det kjønnsespesifikke ved prostitusjonen ettersom de samme reglene gjelder for kvinner og menn. Aktørene fremstilles uten spesielle karakteristika og kjønnsfordelingen på selger- og kjøpersiden problematiseres i liten grad. Dette kan føre til at seksuell utnytting og maktbruk forsvinner i markedsrelaterte begreper (Niemi, 2010).

I lys av markedspektivet vil en kunne kontrollere prostitusjonen ved å hovedsakelig regulere etterspørsel, eksempelvis gjennom kriminalisering av sexkjøpere, på bakgrunn av prinsippet om at ”der det er etterspørsel er det et marked”.

4.1.5 Funksjonalistisk perspektiv

Sett i et funksjonalistisk perspektiv ivaretar prostitusjonen viktige samfunnsfunksjoner, og fenomenet ansees som et uunngåelig og universelt. Som i det radikalfeministiske perspektivet, ligger det et patriarkalsk seksualsyn til grunn, og drivkraften bak prostitusjon er således mannens seksuelle isolasjon eller frustrasjon (Järvinen, 1990). Perspektivet er hevdet å frita mannen som sexkjøper fra ansvar for prostitusjonsrelaterte problemer (Monto, 2004). Om årsakene til at kvinner inngår i prostitusjonsvirksomhet, vises til den enkeltes psykiske egenskaper, sterke seksuelle drifter eller traumer som følge av overgrep. Så lenge prostitusjonsvirksomheten ikke medfører samfunnsforstyrrelser, ansees imidlertid prostitusjonen å være et privat anliggende mellom to selvstendige individer. I dette perspektivet åpnes det for at enkelte velger prostitusjon ut fra ideen om ”lettjente penger”, men samlet sett ansees kvinner som selger sex som psykiske eller sosiale avvikere (Järvinen, 1990). Det funksjonalistiske perspektivet tar slik ikke stilling til om prostitusjon er vold eller arbeid, prostitusjon bare ”er”.

Innenfor det funksjonalistiske synet vil kontroll av prostitusjon være urealistisk, da virksomheten vil fortsette i andre og mer diskrete former. I tillegg vil kontrollforsøk kunne gi negative konsekvenser både for kjøpere av seksuelle tjenester og i samfunnet for øvrig gjennom økt fare for overgrep mot kvinner. I følge dette perspektivet må kontroll innrettes på helse- og sosialproblemer som følger i kjølvannet av prostitusjon fremfor sexhandelen i seg selv.

I følge Monto (2004) er det stor variasjon mellom ulike land når det gjelder forekomsten av prostitusjon. Han viser til at prostitusjon ikke finnes i etablert form i alle samfunn og at flertallet av menn ikke kjøper seksuelle tjenester. På denne bakgrunn opponerer han mot prostitusjon som et universelt fenomen (Monto, 2004). Til tross for at det finnes lite støtte for dette perspektivet i dagens forskning, er det funksjonalistiske perspektivet synlig i den offentlige diskursen på prostitusjonsfeltet med henvisninger til prostitusjon som ”verdens eldste yrke”. Perspektivet kan slik tenkes å innvirke på det offentliges respons på prostitusjon gjennom å ha fotfeste i samfunnet generelt uten at dette innebærer at fenomenet

avproblematiseres. I det funksjonalistiske perspektivet forstås gjerne kjøp av seksuelle tjenester som en slags ”sikkerhetsventil”³⁶. Den allmenne oppfatning synes imidlertid å være sterkere knyttet til den siden av perspektivet som handler om at prostitusjon er et uunngåelig fenomen i samfunnet, til tross for at aktiviteten kan være uønsket.

Det delte feministiske synet er underliggende i alle perspektivene som gir referanserammer for prostitusjonsfenomenet. Hvilke arenaer og hvilke aktører man setter i fokus, for både hjelpe- og kontrolltiltak, vil gjenspeile underliggende sosiale meninger og ideologisk forankring. De feministiske perspektivene fremstår som kontrære, mens de i realiteten må forstås som komplementære ettersom den kompliserte virkeligheten består av både kvinner som tar aktive valg om prostitusjon og kvinner som er ofre for tvang og vold. Dette er viktig ettersom prostitusjonsforståelsen ligger til grunn for offentlig policy på prostitusjonsfeltet (Sanders m.fl, 2009; Skilbrei og Renland, 2008; Bernstein, 2007).

4.2 Policy

Policy kan sees som et uttrykk for innholdet i en diskurs. Omvendt kan diskurser forstås som grunnlaget for det som kommer til uttrykk gjennom en policy. Sammenhengen mellom ulike perspektiver på prostitusjon og det offentliges tilnærming til prostitusjonsfeltet kan forklares i lys av policybegrepet. Policyteori har vokst ut fra en instrumentell organisasjonsteoretisk tankegang, og Parsons (1995) gir en grunnleggende forståelse av policybegrepet. Begrepet *policy* henspeler på intenderte, eller også uintenderte, retningslinjer for handling. Parsons (1995:14) skriver at policy ”*is an attempt to define and structure a rational basis for action or inaction*”. En policy gir uttrykk for prinsipper som er førende for gjøremål og beslutninger, eller som legitimerer diskurser, eksempelvis i en organisasjon, en nasjon eller på et fagfelt. Å ha policy på et område representerer en politisk rasjonalitet som innebærer argumenter med innsikt både i problemområdet og løsningen (Parsons, 1995). I følge Colebatch (2009) kan målsettingen med en policy enten være å stabilisere innsatsen på et område eller også kan målet være å endre praksis.

En rekke teoretikere har analysert forløpet fra et fenomen blir registrert, til fenomenet blir definert som et problem og at en policy for problemløsning blir utarbeidet. I løpet av

³⁶ Sikkerhetsventil i betydningen at menn får utløp for sine seksuelle drifter gjennom prostitusjon fremfor gjennom overgrep. Slik blir prostitusjon å forstå som et ”samfunnsgode”. Denne oppfatningen finnes eksempelvis i kundeforskningen (f.eks. Kippe, 2004).

denne prosessen kan fenomenet fremstå som åpenbart, mens problemforståelsen kan være mer variert, jamfør prostitusjonsperspektivene. Dette kan være knyttet til hvorvidt det finnes et problem og eventuelt hva som er problemet. Parsons (1995:88) skriver: "*A definition of a problem is part of the problem*". Veien fra en objektiv observasjon til en subjektiv opplevelse krever deltakelse fra aktørene, og gjennom analyse av et problem blir man involvert. Den enkeltes problemforståelse er i neste omgang sentral for hva som vurderes som hensiktsmessig policy på feltet. I følge Parsons (1995) innebærer dette at alle problemer inngår i en samfunnskontekst som bidrar til å strukturere problemet. Ikke minst involverer dette medias rolle som er av en slik betydning at den også er med på å skape problemet.

Policybegrepet kan knyttes til handling og forpliktelse, og intensjoner og retningslinjer er i den forstand ikke å anse som "policy" før de er implementert (Colebatch, 2009). Implementeringen involverer en rekke aktører, og sammenhengen mellom ulike forvaltningsnivå er i mange tilfeller sentralt. Politikere, på nasjonalt eller lokalt plan, formulerer policy som administrasjonen setter ut i praksis via tjenesteytere. En policy gir retning til diskursen og tiltakene på et felt, i motsetning til å være en overordnet symbolsk intensjon uten praktisk betydning. Policy kan slik forstås som en del av diskursen. Implementeringsfasen i policyprosessen er ofte av både politisk og organisatorisk karakter og kan ansees som en læringsprosess ved at en policy gradvis tilpasses og finner sin plass i samfunnet.

Ulike handlinger og prioriteringer hviler alltid på et sett av verdier og beslutningstakernes prioriteringer reflekteres i hvordan en policy gjennomføres. Underliggende verdier vil prege både enkeltpersoner i samfunnet og institusjonene som den enkelte er en del av, og dette handler både om fordeling av ressurser mellom ulike policyfelt, men også om fordeling mellom ulike innsatser innenfor et felt. Realisering av en policy innebærer valg mellom fokus og ressurser, og dermed også valg mellom verdier (Parsons, 1995). Selv om policy er instrumentelt fundert, kan policy kan også forstås institusjonelt ved at normer og verdier kommer til uttrykk.

4.2.1 Policy på prostitusjonsfeltet

Det fremgår av de ulike prostitusjonsperspektivene at spørsmålene om policy på feltet er sammensatte og flerdimensjonale. Hvorvidt prostitusjon forstås som et kriminalitetsproblem, et helseproblem eller et sosialproblem er av betydning. Sentralt er også synet på aktørene og

eksempelvis skriver Stenvoll (2007:125) at *”det å stigmatisere menn som kjøper sex, gjennom å konstruere dem som kvalitativt forskjellig fra ’vanlige’ menn, legger grunnlaget for tiltak rettet mot kunden”*.

En policy utgjør prioriteringene innenfor samfunnets respons på prostitusjonsfenomenet. Viktige spørsmål er hva vi ønsker å oppnå, hvordan vi kan oppnå dette og på bekostning av hva vi når målet. På den ene siden finnes hjelpetiltakene, og svar på spørsmålene om mål og metode skal gi retning for innholdet i tiltakene. På den andre siden finnes ulike varianter av rettslig regulering. Ved å lovregulere prostitusjonsmarkedet tas valg vedrørende hvilke deler av markedet og hvilke aktører som skal omfattes av en regulering. Både målsetting og metode må vurderes, sammen med alternativkostnadene, uintenderte effekter av intervensjon. I henhold til prostitusjonsperspektivene fører oppfatninger av makt, frihet og samfunnsnormer til prioriteringer knyttet til gevinster og kostnader. Eksempelvis vil selvbestemmelse og integritet sees i forhold til fellesskapsinteresser som ro og orden i det offentlige rom.

Bernstein (2007) beskriver fire ulike strategier for regulering av prostitusjon. Den første strategien anerkjenner prostitusjon som en markedsaktivitet eller et legitimt arbeid, og legaliserer derfor virksomheten. Denne strategien faller innenfor det som kalles reguleringsmodeller (Andrijasevic, 2010; Scoular, 2010), og tilnærmingen anerkjennes av sosialliberale feminister. Neste strategi, avkriminalisering, handler om å la prostitusjon gå uforstyrret hen og ”stille akseptere” at fenomenet forekommer. Dette vil være i tråd med en funksjonalistisk forståelsesramme som anser at prostitusjon ”er” og ”kommer til å være”. Bernstein (2007) presenterer kriminalisering som en tredje modell. Denne tilnærmingen kriminaliserer både kjøper og selger av seksuelle tjenester og all aktivitet som er forbundet med virksomheten. Tilnærmingen kalles også prohibisjonisme (Andrijasevic, 2010; Scoular, 2010). Det fjerde og siste alternativet er en kombinasjon av disse tre strategiene. En kombinasjonsløsning kan eksempelvis være kriminalisering av deler av markedet, som gateprostitusjon og ikke inneprostitusjon, eller noen aktører, som kjøpere og organisatorer, men ikke selgere. Herunder kan plasseres en abolisjonistisk modell som i utgangspunktet ikke kriminaliserer verken kjøper eller selger av seksuelle tjenester, men den som fremmer og har inntekt av andres prostitusjon; halliker og menneskehandlere (Andrijasevic, 2010). Også systemer som kriminaliserer kjøper, men ikke selger, ansees å være abolisjonistiske (Scoular, 2010).

Reguleringsmodeller og kriminaliseringsmodeller blir ofte satt opp mot hverandre som diametralt forskjellige tilnærminger. Likevel rapporteres det at effektene av ulik policy er

sammenfallende (Scoular, 2010; Bernstein, 2007), og dette har medført at det har vært stilt spørsmål ved betydningen av en lovregulering på feltet (Scoular, 2010). Scoular (2010) mener en forklaring på at en ser tilsvarende effekter kan handle om at lovene ikke implementeres i tilstrekkelig grad etter intensjonen og at konsekvensen blir at kontrolltiltaket får en slagside, eksempelvis at gateprostituasjonen rammes og at aktiviteten på innemarkedet ignoreres og derved tolereres. Mer grunnleggende forfekter Scoular (2010) at lovregulering er av betydning for prostitusjonsmarkedene, men at effektene må forstås innenfor en ramme av myndighetenes styresett. Dette innebærer at lovregulering er en del av en helhetlig policy og at lover påvirker samfunnet også når de direkte effektene ikke synes tydelige. Gjennom lovens symbolske og normgivende funksjoner, samt andre intervensjoner, disiplineres befolkningen i henhold til rådende policy.

Hvordan og i hvilken grad det er mulig og ønskelig å lovregulere prostitusjonsfeltet varierer med hvordan prostitusjon oppfattes i samfunnet. Sentralt ved abolisjonismen er dens målsetting om å avskaffe prostitusjon, og dette ståstedet er tett knyttet til det radikalfeministiske synet på prostitusjon (Andrijasevic, 2010; Scoular, 2010). Den radikalfeministiske retningen vil bekjempe prostitusjon under parolen om frihet fra vold og overgrep for dem som selger seksuelle tjenester, samt frihet fra et mannsdominert samfunn for kvinner generelt. Med bakgrunn i dette perspektivet vil en kombinasjonsmodell med kriminalisering av sexkjøpere foretrekkes. En overordnet målsetting om nulltoleranse til prostitusjon, vil ha som endelig mål for all hjelpeinnsats at den enkelte skal komme ut av prostitusjon (Sander m.fl., 2009).

Sosialliberale feminister vil på sin side arbeide for rettigheter for kvinner som selger sex med utgangspunkt i den enkeltes frihet til å velge; velge å migrere, velge å selge sex og velge å inngå avtaler enten det er med organisatorer eller kjøpere av tjenestene. En legaliseringsmodell som tilbyr rettigheter og plikter knyttet til arbeidstaker- og arbeidsgiveransvar vil foretrekkes i dette perspektivet. Alternativet kan være avkriminalisering ettersom markedskreftene da får råde. Kriminalisering av sexkjøpere vil i dette perspektivet medføre at selvstendige (og lovlydige) sexselgere blir avhengige av tredjeparter (Bernstein, 2007), og også medføre stigma og voldsutsatthet (Andrijasevic, 2010). Innenfor en abolisjonistisk policy vil sosialliberale feminister oppfatte skadereduserende innsatser som en nødvendighet for å redusere negative konsekvenser av å ikke være akseptert.

I den sosialinteraksjonistiske tankegangen vil et sentralt spørsmål være knyttet til frihet og makt til å definere både prostitusjon som fenomen og rollen til den enkelte aktør.

Prostitusjon og kontroll påvirkes gjensidig og policy på prostitusjonsfeltet vil være basert på hvem som besitter definisjonsmakten. En kombinasjonsløsning vil gjerne være utgangspunkt for regulering da samfunnets oppmerksomhet vil være særskilt rettet mot deler av prostitusjonsmarkedet eller enkelte av aktørene. Hjelpetiltakene vil i dette perspektivet tilstrebe en differensiert tilnærming tilpasset brukergruppenes behov, men det finnes et mulig motsetningsforhold mellom overordnet målsetting og policy på prostitusjonsfeltet og sexselgernes opplevelse av egen situasjon.

Markedsperspektivet beskriver en premiss for prostitusjonsfeltet knyttet til tilbud og etterspørsel etter seksuelle tjenester. Dersom markedskreftene alene skulle være rådende ville en policy på feltet omfatte avkriminalisering som reguleringsstrategi og universelle hjelpetiltak tilgjengelige for brukere som selv oppsøker tjenestene. Både legalisering av prostitusjon, med der tilhørende retningslinjer og forskrifter, samt ulike varianter av kriminalisering ville være former for ytre regulering og kontroll.

I tråd med den funksjonalistiske retningen kan en se prostitusjon som en naturlig del av samfunnet og argumentere for at prostitusjon bidrar til frihet fra overgrep i befolkningen generelt. I dette perspektivet vil regulering av prostitusjon være urealistisk og kriminalisering vil i verste fall kunne utløse seksuelle overtramp. Avkriminalisering ville være en aktuell strategi på feltet og policy ville handle om å regulere prostitusjonens konsekvenser, eksempelvis ordensforstyrrelser og forekomst av kjønnssykdommer og rusmiddelavhengighet (Järvinen, 1990). Også for hjelpetiltak ville det være naturlig å rette innsatsen mot omstendighetene og konsekvensene av sexsalget fremfor mot prostitusjonen i seg selv.

Den rådende diskursen på prostitusjonsfeltet ser ut til å romme en forståelse av sexkjøpere både som avvikere og som gjennomsnittsmenn³⁷ (Stenvoll, 2007), mens sexselgere oppfattes som henholdsvis offer og som trussel (Jahnsen, 2007). Begge deler ser ut til å påvirke politikken på området, og Bernstein (2007:166) skriver at spørsmålet er *”whether or not it is possible to forge a prostitution policy that simultaneously empowers sex workers and protects other women from the gendered sexualization of public space”*. I et radikalfeministisk perspektiv lar dette seg ikke kombinere og i følge Jahnsen (2007) har de seneste års prostitusjonsdiskurs ikke bare medført en sterkere problemopplevelse, den har også medført katastrofeassosiasjoner som kan sies å strukturere problemet på en måte som

³⁷ I følge Stenvoll (2007) vil kulturelle fremstillinger, så vel som media, tegne et bilde av sexkjøperen som avviker. I politiske diskurser synes kunden i større grad å regnes som gjennomsnittsmannen, hvilket eksempelvis kommer til uttrykk i frykten for at det å kjøpe sex skal ”spre seg” blant menn. Denne oppfatningen vil også måtte ligge til grunn dersom rasjonelle og generelle etterspørselsbegrensende tiltak skal ha en effekt.

krever drastiske tiltak. Norge har med innføringen av sexkjøpsloven beveget seg mot en kriminaliseringsmodell ved å kriminalisere sexkjøpere i tillegg til organisatorer, med andre ord en bevegelse i retning fra abolisjonisme mot prohibisjonisme. Den rettslige reguleringen av prostitusjon er således endret og det er et sentralt spørsmål hvorvidt sosiale innsatser tilpasses for å være et av flere virkemidler i gjennomføringen av en policy på området.

4.3 Perspektiver på organisatorisk endring

Mens prostitusjonsperspektivene gir grunnlag for å forstå og beskrive prostitusjonsfeltet, kan ulike organisasjonsteoretiske tilnærminger gi rammeverk for å forklare den organisatoriske utviklingen i prostitusjonstiltakene. Denne teoretiske innfallsvinkelen belyser sammenhengen mellom utviklingen på feltet, policy og eventuelle organisatoriske endringer. Sexkjøpslovens effekt på prostitusjonsfeltet kan forstås i en instrumentell eller en institusjonell referanseramme, og ulike faktorer vil virke fremmende og hemmende på endring.

4.3.1 Instrumentelle perspektiver

Innenfor instrumentelle perspektiver i organisasjonsteorien oppfattes organisasjoner som redskaper eller instrumenter for å nå spesifikke målsettinger (Christensen m.fl., 2009; Scott, 1998). Organisasjonens legitimitet og mulighet for å overleve er avhengig av hvorvidt organisasjonen er effektiv i sin oppgaveløsning og måloppnåelse (Røvik, 1998). Formell organisasjonsstruktur er viktig i instrumentelle perspektiver, og av særlig betydning for organisasjonens effektivitet. I tillegg er informasjon, rutiner og andre verktøy som kan bidra til å effektivisere organisasjonen sentralt (Scott, 1998). På individnivå er beslutningstakeres rolle vektlagt, og formelle normer og strukturer er avgjørende for hvem som får delta i beslutningsprosessene og hvordan. Dette vil være knyttet til den rollen en person besitter i organisasjonen eller eksempelvis i det politiske miljøet.

Til grunn for den instrumentelle tankegangen ligger en tro på mål-middel-rasjonalitet og mennesket som nyttemaksimerende. På bakgrunn av kunnskap om alternativer og tidligere erfaringer, gjøres valg for organisasjonen som bringer denne fremover og gjør den bedre enn den var. Gjennom å utføre de valgte oppgavene, oppnår organisasjonen sine satte målsettinger. Rasjonaliteten er knyttet til måloppnåelse, og dette står i fokus enten målene er hensiktsmessige eller ikke (Scott, 1998). Det instrumentelle synet er bygget på en *konsekvenslogikk* som enkelt forklart innebærer at en velger mellom ulike alternativer for å

finne løsningen på et definert problem eller oppnå en ønsket målsetting. En har forventninger til konsekvensene av de ulike alternativene og dette danner beslutningsgrunnlaget for å komme til den avgjørelsen som fører til mest mulig nytte. Det tas høyde for at beslutningstakere ikke vil ha full oversikt over situasjonen og alle mulige løsninger. Dette har sammenheng med kompleksiteten som preger organisasjonenes hverdag og kapasitetsbegrensninger hva gjelder informasjon om alternativer og konsekvenser. I denne forbindelse er begrepet *begrenset rasjonalitet* introdusert. Begrepet henspiller på at beslutninger fattes på grunnlag av begrenset kognitiv eller kunnskapsmessig kapasitet, hvilket vil innebære en forenkling av virkeligheten (Christensen m.fl., 2009; Scott, 1998).

Christensen m.fl. (2009) skiller mellom to varianter av det instrumentelle perspektivet. I den hierarkiske underarten er organisasjonens ledelse sentral og organisasjonen fremstår som et enhetlig redskap. Oppgaver utføres i henhold til etablerte rutiner og prosedyrer som sikrer gjennomføring og ansvarsfordeling. I forhandlingsvarianten oppfattes organisasjonen som mer sammensatt og ulike mål, interesser og kunnskaper kan gjøre seg gjeldende. Forhandlinger mellom aktørene er sentralt for å drive organisasjonen fremover, og det vil være både i organisasjonens og den enkelte aktørs interesse at partene samles om fremdriften. En interessekonflikt enten innad i eller mellom ulike organisasjoner, kan løses ved at målformuleringen avgjøres av den dominerende koalisjonen, på bakgrunn av kompromiss mellom ulike interesser eller gjennom sekvensiell oppmerksomhet ved at motstridende mål tas opp etter tur (Christensen m.fl., 2009). Christensen m.fl. (2009) foreslår en siste løsning som innebærer at interessekonflikter løses ved at en enes om virkemidlene. Hvis alternativet støttes av alle involverte er det ikke behov for å prioritere mellom målene.

Organisasjonens omgivelser har betydning både for utformingen av organisasjonsstrukturen og for hvordan oppgavene kan utføres. Det kan være hensiktsmessig å skille mellom interorganisatoriske omgivelser, generelle omgivelser og globale omgivelser. Omgivelsene kan ha ulik grad av stabilitet/labilitet og videre forskjellig grad av hetero-/homogenitet. Innenfor det instrumentelle synet på organisasjoner er det de omgivelsene som påvirker organisasjonens mulighet for måloppnåelse som er av størst betydning (Christensen m.fl., 2009).

4.3.2 Instrumentelle forventninger til sexkjøpsloven

Norge har hatt en abolisjonistisk tilnærming til prostitusjonsfeltet siden 70-tallet. Policy på feltet synes i liten grad å være endret i senere tid, snarere er nye virkemidler tatt i bruk. Sexkjøpsloven er et instrumentelt tiltak i den forstand at loven er et middel for å bekjempe prostitusjon i tråd med den overordnede målsettingen. Beslutningstakerne har valgt den tilnærming som de mener er best egnet for å implementere og utøve rådende policy, og i henhold til konsekvenslogikken er det en klar forventning om at lovreguleringen skal ha effekt. I tråd med et hierarkisk instrumentelt perspektiv skal organisasjoner, herunder hjelpetiltak, bidra til måloppnåelse, og det vil være viktig for hjelpetiltakene å arbeide for den abolisjonistiske målsettingen for å bevare legitimitet. Ønskete resultater vil i denne sammenheng være konsekvenser som ansees å være av størst mulig nytte for Norge, jamfør den problemdefinisjonen som la utgangspunktet for policy.

En instrumentell løsning på prostitusjonsspørsmålet ligger tettest opp mot en markedsforståelse av feltet. Markedsperspektivet imøtekommer muligheten for å regulere prostitusjonsmarkedet, da hovedsakelig ved å kontrollere etterspørselen. Det radikalfeministiske prostitusjonsperspektivet tar i mindre grad stilling til hvorvidt kontroll av prostitusjonsmarkedet er mulig, men fremholder sterkt at det er ønskelig. Som forkjempere for kundekriminalisering har radikalfeministene ønsket en instrumentell løsning i prostitusjonsspørsmålet. Et av de viktigste argumentene har imidlertid knyttet seg til lovens signaleffekt eller symbolverdi, en intensjon som henger tett sammen med en institusjonell forståelse av endring. Lovens forkjempere har samtidig vært opptatt av håndhevingen av forbudet nettopp for at forbudet skal få en nåtidig og reell (instrumentell) effekt og ikke utelukkende være en (institusjonell) symbollovgivning.

4.3.3 Institusjonelle perspektiver

Selv om Røvik (1998:40) snakker om et *"rasjonalistisk-instrumentelt hegemoni"* i organisasjonsteorien, er perspektivet kritisert og nyansert gjennom institusjonelle tilnærminger til organisasjonslæren. Institusjonelle perspektiver er viktig for å danne et mer helhetlig bilde av organisasjonsutvikling og endring, og appellerer til de mindre konsekvenslogiske forståelsene av prostitusjonsfenomenet. De institusjonelle perspektivene utfordrer troen på organisasjoner som formålsrasjonelle på bakgrunn av at organisasjonene institusjonaliseres i møtet med omgivelsene og sine organisasjonsmedlemmer. Gjennom dette

får verdier og sosialt konstruerte normer betydning for organisasjonens utforming og innhold. På denne måten oppnår organisasjonen en egen "identitet" og organisasjonen blir viktig i seg selv, ikke bare som et instrument for å oppnå et mål (Scott, 1995).

Christensen m.fl. (2009) deler det institusjonelle synet i kulturperspektivet og myteperspektivet. Kulturperspektivet forbinder de uformelle normene og verdiene i en organisasjon med organisasjonskulturen. Mens en instrumentell tilnærming tilsier at kultur er noe en organisasjon "har", vil en innenfor institusjonelle perspektiver oppfatte kultur som noe en organisasjon "er" (Christensen m.fl., 2009). Når kultur ansees som en attributt ved organisasjonen kan denne endres dersom det er hensiktsmessig for måloppnåelse, mens kultur som en del av en institusjonalisert "identitet" vil ha en mer hemmende effekt på endringer. Sett i et institusjonelt kulturperspektiv samler organisasjonskulturen organisasjonens medlemmer og definerer handlingslogikken ut fra hva som er passende. Mens rasjonalet bak handlinger i et instrumentelt perspektiv er "logic of consequences", vil handling ut fra et institusjonelt perspektiv være basert på "logic of appropriateness". Noen normer og verdier vil gjelde for alle medlemmer i en organisasjon, mens andre er knyttet til ulike roller. Hva som ansees som passende vil kunne variere og i kraft av å inneha ulike roller vil aktører kunne legitimere forskjellige handlinger (Scott, 1995).

Myteperspektivet handler om at organisasjonene befinner seg i omgivelser som de må forholde seg til. Selv om normene gjerne oppfattes som objektive forutsetninger, er disse samfunnsskapte og dermed preget av tid og sted. Organisasjoner kan ikke overleve på å være effektive alene, og organisasjonens legitimitet oppnås gjennom tilpasning til de til enhver tid institusjonaliserte omgivelsene (Røvik, 1998). En institusjonalisert organisasjon er imidlertid i begrenset grad fleksibel og tilpasningsdyktig ovenfor nye problemstillinger (Christensen m.fl., 2009). Mens kultur kan bidra til at organisasjoner innenfor samme fagområde representerer variasjon på bakgrunn av sin "identitet", vil omgivelsene og rådende policy bidra til at organisasjoner utvikler seg til å bli mer like.

Myteperspektivet har fått sitt navn på bakgrunn av erkjennelsen av at myter kan være moter, det vil si generelle idèer som alle (legitime) organisasjoner forventes å satse på frem til det dukker opp noe annet. De legitimerede idèene kan være knyttet til ulike forhold ved organisasjonen, eksempelvis strukturer, teknologier, prosesser og ideologier (Christensen m.fl., 2009). I den institusjonelle tankegangen skaper symbolkraften rammer for både den individuelle og den organisatoriske identiteten. Enhver handling og ethvert objektivt forhold i organisasjonen må suppleres med subjektiv fortolkning og den symbolske meningen (Scott,

1995). Scott (1995) sier at kultur, struktur samt regler og rutiner skaper meningsdannelse og stabilitet i institusjoner. Teoretikere vektlegger disse faktorene ulikt og det varierer hva som anses å være det bærende elementet i organisasjonen. Ulike organisasjonsoppskrifter får sin legitimitet gjennom å være ”rasjonaliserte symboler” basert på samfunnsnormer, politiske prinsipper og faglig standard. Forstått instrumentelt vil myter oppfattes som redskaper for ledelsen til å gjøre organisasjonen mer effektiv. Myter blir på denne måten knyttet til det instrumentelle perspektivet (Røvik, 1998).

I praksis vil hverdagen for organisasjonene være gjenspeilet både i instrumentelle og institusjonelle perspektiver. Samtidig som organisasjonene blir påvirket av sine omgivelser har den institusjonaliserte organisasjonen en effekt tilbake på samfunnet, og utviklingen av en policy på et område må dermed forstås i en institusjonell kontekst. Selv om idèen om policy er instrumentell i seg selv, kan en policy også representere normer, verdier og ”det passende”. Hvordan et problem struktureres knytter problemet til samfunnets ulike institusjoner for problemløsning, være seg politi, helsemyndigheter eller andre (Stenvoll, 2002). I denne sammenheng vil både problemforståelsen og løsningen utvikles innenfor rammene av institusjoner på feltet, og innenfor et institusjonelt perspektiv anses disse rammene som overordnet økonomiske og sosiale omgivelser for øvrig (Parsons, 1995). Dette innebærer at utformingen av problemer og løsninger skjer i henhold til en passendehetslogikk, og videre at ideer må institusjonaliseres for å få en reell betydning. Parsons (1995) oppsummerer at individer tilstreber å gjøre rasjonelle valg basert på foreliggende informasjon og gitte ressurser, sammen med de normer og verdier som er gjeldende i deres organisatoriske forankring. Følgene av dette er at forklaringen på innholdet i og utformingen av en policy ligger i både struktur og kultur.

4.3.4 Institusjonelle forventninger til sexkjøpsloven

I et institusjonelt perspektiv vil en i utgangspunktet forvente motstand mot endring i form av en ny policy eller et nytt virkemiddel. Innføringen av sexkjøpsforbudet vil bli møtt av historiske og kulturelle antagelser, og institusjonaliserte verdier i samfunnet vil virke hemmende på endring. Unntaket er hvis endringen er i tråd med den rådende oppfatningen i samfunnet generelt og blant aktuelle aktører spesielt. I den grad en endring skal finne sted vil dette i henhold til det institusjonelle perspektivet være et resultat av skifter i omgivelsene, verdidreininger eller nye oppfatninger av hva som virker. Det er dermed ikke virkemiddelet

eller beslutningstakeres policy i seg selv som fører til endring eller måloppnåelse, snarere hva som vurderes som passende i samfunnet.

De institusjonelle forventningene kan knyttes til oppfatningen av prostitusjon som et universelt fenomen som i et funksjonelt perspektiv. Kontroll av fenomenet er da urealistisk ettersom prostitusjon historisk og kulturelt sett ”alltid har vært der”. Et sexkjøpsforbud blir et eksempel på symbolpolitikk uten praktisk verdi. Også lovens signaleffekt anerkjennes i liten grad og en har begrenset tro på at holdningsendringer kan finne sted ettersom prostitusjon ansees som en naturlig del av samfunnet.

Alternativt kan de institusjonelle forventningene til sexkjøpsloven sees i lys av et sosialinteraksjonistisk perspektiv på prostitusjon. I dette perspektivet utfordres definisjonene på feltet. Sentralt er at prostitusjon som fenomen utformes gjennom en gjensidig påvirkning mellom aktørene i prostitusjon og beslutningstakerne. Slik vil sexkjøpsloven kunne virke over tid og gradvis bidra til å endre holdninger i samfunnet. Sexkjøpsloven forstått som institusjonelt tiltak blir da mer prosessorientert, ettersom et eventuelt resultat knyttet til måloppnåelse vil ligge langt fremme i tid.

4.4 Mulige scenarier som respons på sexkjøpsloven

Ut fra de ulike perspektivene for å beskrive og forstå prostitusjon, samt perspektiver som kan forklare endring og organisasjonsutvikling, vil lov om kjøp av seksuelle tjenester ha ulike konsekvenser. Oppsummert vil prostitusjon forstått i et radikalfeministisk perspektiv tilsi at prostitusjon er vold, herunder at prostitusjon er skadelig og uønsket. Dette leder til påstanden *prostitusjon må unngås*, som kan uttrykkes som en abolisjonistisk tilnærming til fenomenet. Sentralt tjenester i prostitusjonstiltakene er som følge av dette *forebyggende tiltak* og *exiting-tiltak*. Exiting-tiltak betegner ulike tjenester som bistår personer ut av prostitusjon, så som rehabiliteringstiltak og arbeidsrettede tiltak. Aktuelt i en abolisjonistisk/ prohibisjonistisk tilnærming er også *registrerings- og rapporteringstiltak*, samt *kontrolltiltak*.

Det sosialliberale feministiske perspektivet kan oppsummeres med at prostitusjon anses som arbeid. Dette innebærer at prostitusjon kan være frivillig og ikke trenger å medføre skadevirkninger. Ut fra dette ståstedet kan påstås at *prostitusjon må anerkjennes*, eksempelvis gjennom en legalisering av virksomheten. Det vektlegges ulike *empowerment- og kvalifiseringstiltak* for å styrke kvinnes posisjon som sexarbeidere, sammen med *skadereduserende tiltak* som vurderes å være en nødvendighet ettersom aktørene i prostitusjon

ikke er tilstrekkelig inkludert i samfunnet. Kvalifiseringstiltak i denne sammenheng fokuserer på å styrke den enkelte ved å gi opplæring innenfor rettigheter, drift av egen forretningsvirksomhet og lignende. Tilsvarende tjenester vil være passende fra et markedsliberalt ståsted der prostitusjonen ansees som en del av den private sfære. En regulerings-/ legaliseringsmodell er imidlertid også ofte fulgt av *registrerings- og rapporteringstiltak* og *kontrolltiltak*, og prostitusjon forblir heller ikke med denne modellen en privat sak.

Ettersom definisjonsspørsmålene står sentralt i det sosialinteraksjonistiske perspektivet, vil man uavhengig av rådende policy på prostitusjonsfeltet kunne si at *prostitusjon må forstås og forklares*. På bakgrunn av dette er *kunnskapsproduksjon* grunnleggende, og kunnskapen vil ha betydning for politikk og tiltaksutforming.

Til slutt kan det funksjonalistiske perspektivet oppsummeres med at prostitusjon er naturlig og uungåelig, eller i sin ytterste konsekvens; nødvendig. Av dette kan trekkes den slutning at *prostitusjon kan ikke håndteres* og således behøves hovedsakelig *skadereduserende tiltak* for å begrense eventuelle negative konsekvenser av prostitusjonsvirksomheten.

Både instrumentelle og institusjonelle faktorer vil kunne virke fremmende og hemmende for at prostitusjonstiltakene bidrar til gjennomføring av policy. Det kan tenkes fem forskjellige scenarier for hvordan de prostitusjonstiltakene responderer på sexkjøpsloven som nytt virkemiddel på feltet.

1) *Endring i prostitusjonstiltaket for å tilpasse seg sexkjøpslovens intensjoner*

Endring sett i et instrumentelt perspektiv. Tiltakene endres for å tilpasse seg loven (hvis tiltakets tjenesteyting ikke allerede er i henhold til lovens intensjoner).

2) *Stabilitet i prostitusjonstiltaket for å ivareta viktige problemområder.*

Ingen endring sett i et instrumentelt perspektiv. Konkrete forhold overskygger betydningen av sexkjøpsloven. Fremfor å oppfylle lovens intensjoner finnes andre viktige problemstillinger som må løses.

3) *Endring i prostitusjonstiltaket for å styrke eksisterende praksis.*

Endring sett i et institusjonelt perspektiv. Lovens intensjoner samsvarer med verdigrunnlaget. Sexkjøpsloven får betydning fordi den trekker i samme retning som eksisterende praksis.

4) Stabilitet i prostitusjonstiltaket for å drive i henhold til gjeldende normer.

Ingen endring sett i et institusjonelt perspektiv. Forhold i prostitusjonstiltakenes kontekst påvirker sterkere enn sexkjøpsloven. Historisk og kulturell tilnærming er ikke sammenfallende med lovens intensjoner.

5) Spørsmål om endring i prostitusjonstiltaket er ikke relevant.

Dette scenariet vil inntreffe der prostitusjonstiltakets innhold allerede er i henhold til sexkjøpslovens intensjoner, eller også der sexkjøpsloven ikke synes å ha eller få betydning.

5 PROSTITUSJON I NORGE ETTER INNFORING AV LOV MOT KJØP AV SEKSUELLE TJENESTER

I løpet av sexkjøpslovens første virkeår er det registrert flere utviklingstrekk i prostitusjonsfeltet i Norge. Dette kapittelet handler om endringer i feltet, eller i det som er prostitusjonstiltakenes kontekst. Fokuset rettes mot året etter innføringen av sexkjøpsloven og denne konteksten er således en annen enn den historiske sammenhengen som ble presentert i kapittel 2. De endringer sexkjøpsloven medfører, kan sies å være endringer i forutsetningene for tiltakene. Dette kan påvirke både i hvilken grad en når ut med hjelpetilbud og også hvilke tjenester som etterspørres fra kvinner med prostitusjonserfaring. Sammen med prioriteringer både i kommunene og internt i prostitusjonstiltakene, vil dette prege tjenesteytingen i tiltakene. Det er ikke mulig å peke på et forhold alene som legger premissene for prostitusjonsmarkedet og i en analyse av forutsetningene for de sosiale hjelpetilbudene må også påvirkningsfaktorer utover sexkjøpsloven inkluderes.

5.1 Ett år med lov om kjøp av seksuelle tjenester i Norge

Det er utarbeidet dokumentasjon på utviklingen i prostitusjonen både fra hjelpeapparatets og fra politiets side. I tillegg til prostitusjonstiltakenes dokumentasjon, beskriver Politidirektoratets rapport *”Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2010 – 2012”* utviklingen innenfor prioriterte områder, deriblant seksuallovbrudd og spesifikt kjøp av seksuelle tjenester.

5.1.1 Endringer i markedet

Felles for de byene som har gateprostitusjon er at de sosiale tiltakene registrerte en nedgang i antall kvinner på gaten de første månedene i 2009. I Bergen ble det registrert et kraftig fall i antall kvinner som tilbød seksuelle tjenester både på gaten og på innemarkedet umiddelbart etter iverksettelsen av sexkjøpsforbudet. En erfarte imidlertid at kvinnene var tilbake kun etter kort tid, da særlig i gateprostitusjon (Gerds, 2010). Våren 2010 rapporterte tiltakslederne om tilsvarende utvikling i Oslo og Stavanger, om enn ikke i like stor grad. På gaten i Bergen har nedgangen i 2009 vært 7 % i forhold til 2008, mens det for Oslo og Stavanger ble rapportert henholdsvis rundt 57 % og 50 % (Jessen, 2010).

I 2009 var det var en nedgang i antall enkeltpersoner som tilbød seksuelle tjenester på annonsemarkedet³⁸ i samtlige byer. Jessen (2010) anslår nedgangen på landsbasis til 19 % fra 2008 til 2009. Også i denne delen av markedet var nedgangen markant de første månedene med en gradvis økning i antall annonser utover året. I løpet av sexkjøpslovens første virkeår har en ikke sett en forflytning av kvinner fra gateprostitusjon til innemarkedet (Jessen, 2010; Gerdts, 2010). Innemarkedet er imidlertid omskiftelig med tanke på hvor kvinnene arbeider. Flere prostitusjonstiltak rapporterer eksempelvis om forflytning fra leiligheter til hotell, og videre at kvinnenes reisemønster er endret ved at kvinnene har flere stopp på reisen, også på mindre steder i Norge.

Jessen (2010) viser til en stor mobilitet blant personer i prostitusjon i hele Europa og kraftig økning i antall nasjonaliteter representert på markedet i Norge. I tillegg er det rapportert om økt organisering av prostitusjonen både knyttet til den enkeltes selvstendige organisering og samarbeid mellom kvinner som selger seksuelle tjenester (Gerdts, 2010). Organiseringen medfører også et marked for tredjeparter. Samtidig som kvinnene erfarer nødvendigheten av å tilpasse prostitusjonsvirksomheten for å imøtekomme kundens behov for diskresjon og å skjule seg for ulike former for kontroll, ligger det i prostitusjonens natur at tjenestene må markedsføres slik at kjøpere og selgere av seksuelle tjenester kan finne hverandre. For en del av kvinnene, særlig de med begrenset kjennskap til Norge, vil hjelp til organisering av både reise, annonsering og avtaler, kunne fremstå som et godt alternativ.

5.1.2 Situasjonen for kvinner i prostitusjon

I forkant av innføringen av sexkjøpsloven var de sosiale tiltakene bekymret for hvilke konsekvenser lovreguleringen ville få for personer som selger seksuelle tjenester. Etter innføringen av loven antas enkelte norske kvinner med tilknytning til innemarkedet å ha avsluttet sitt sexsalg (Pro Sentret, 2010). Utover dette finner informantene ingen grunn til å tro at behovet for å tjene penger på sexsalg er redusert, snarere at enkeltpersoner og grupper er fortrent til andre prostitusjonsmarkeder utenfor Norge. Informantene fremhever spesielt de nigerianske kvinnene i forhold til dette. Generelt melder prostitusjonstiltakene om at situasjonen er blitt vanskeligere for kvinner som selger sex ved at inntektsgrunnlaget er redusert, boligsituasjonen er ustabil og alternativene synes få. Flere av tiltakslederne

³⁸ Registrering av annonser brukes som en indikator på omfanget av markedet. En er kjent med at enkeltpersoner kan ha flere annonser og at noen annonserer sammen (Waage, 2010; Tveit og Skilbrei, 2008a). Fafo fant imidlertid at en med nærmere 90 % treffsikkerhet kunne si at et telefonnummer oppgitt i annonsen representerer en person (Tveit og Skilbrei, 2008a).

fremholder at opplevelsen av frykt og usikkerhet har økt blant kvinner i prostitusjon, og noen mener også at enkelte opplever større press fra bakmenn ettersom inntjeningen er blitt dårligere.

Til tross for Justisdepartementets intensjon om at kriminalisering av sexkjøp skulle være del av en tiltakspakke, ser ikke kvinnene ut til å ha erfart større muligheter for endring av egen situasjon etter innføringen av sexkjøpsforbudet (Gerds, 2010). Tiltaksleder E berømmer departementet for å ha avsatt midler til hjelpetiltak, men sier videre at det *”som mangler mest det er politisk vilje til å (...) skape reelle alternativer for de som er i prostitusjonen, de må da ha annen pengeinntekt enn prostitusjonen”*. Kvinner som ikke har tilstrekkelig opplæring og arbeidserfaring til at de vil kunne få innpass på det ordinære arbeidsmarkedet, eller som av ulike årsaker har behov for rehabilitering, mangler reelle alternativer til prostitusjon. I tillegg er en stor gruppe blant kvinnene³⁹ tredjelandsborgere og dermed uten rettigheter i Norge (Tveit og Skilbrei, 2008a). En kunne tenke seg aktuelle tiltak som lettere tilgjengelig rusbehandling, flere tilpassete og praksisrettete arbeidsmarkedstiltak, samt rettigheter for opplæring og arbeid i Norge for en større gruppe.

Ett år etter lovens iverksettelse rapporterer tiltakslederne at politiets håndheving får umiddelbare konsekvenser for aktørene og dermed også for prostitusjonsmarkedet. Tiltakslederne har erfart at sexkjøpsforbudet har vært ulikt håndhevet i byene, og dette har også vært fokusert i lokale medier. I Oslo har det vært mye debatt rundt politiets *”Operasjon husløs”*⁴⁰, der en har benyttet en metodisk tilnærming som har bidratt til ustabile boforhold for kvinnene. Randers-Pehrson (2010) viser til at selv om hallikbestemmelsen ikke er ny med sexkjøpsforbudet, aktiverer forbudet kontroll fra både sivilbefolkning og næringsliv med henvisning til hallikparagrafen. Randers-Pehrson (2010) skriver at *”økt bruk av kontroll akkumulerer lett nye, eller strengere, kontrolltiltak”* og videre at *”villigheten til å støtte prostituerte kan synes omvendt proporsjonal med synligheten deres”*. Tiltakslederne har erfart at det generelt synes å være lav terskel for å kontrollere kvinner i prostitusjon og at en kan registrere uttrykk for *”borgervern”* ved at det sivile samfunn både oppfordres til å rapportere til politiet og også på eget initiativ iverksetter kontrolltiltak. Informant F uttrykker det slik: *”Altså det gikk en slags oppfordring ut til menigmann om at ’bli med å ta... ta miljøet’. (...) Sånn at jentene ble naturligvis ytterligere stigmatisert...”*. Datatilsynet har fått til vurdering en sak fra Stavanger vedrørende hotellenes registrering av kvinner mistenkt for

³⁹ Hovedsakelig gjelder dette nigerianske kvinner og kvinner fra østeuropeiske land som står utenfor EU.

⁴⁰ I *”Operasjon husløs”* har politiet orientert utleiere dersom de oppdager at det selges sex fra en leilighet. Dette medfører i de fleste tilfeller at leietaker blir kastet ut. Utleier kan ellers siktes etter hallikparagrafen.

prostitusjon⁴¹ og i den forbindelse viste Politidirektoratet til at hoteller kan bli ”*strafferettslige ansvarlige der de forstår at lokalene skal brukes til prostitusjon eller viser grov uaktsomhet i så måte*”⁴². Datatilsynet la imidlertid til grunn at en allmenn forståelse av begrepet ”grov uaktsomhet” ikke krever aktiv etterforskning fra hotellenes side⁴³. Eksempelet er ikke unikt og til tross for at det er kundene som er kriminalisert gjennom sexkjøpsforbudet synes det ikke å være sivile kontrolltiltak rettet mot etterspørselssiden.

5.1.3 Avdekking av sexkjøp

I 2009 var det en prioritert oppgave for politiet å bøtelegge personer for sexkjøp.

Politidirektoratets statistikk viser at det var 334 anmeldelser for sexkjøp i 2009, og at tallet var sunket til 259 tilfeller i 2010. Dette utgjør en nedgang på 22,5 % (Politidirektoratet, 2011). Direktoratet rapporterer ikke om kjente årsaker til nedgangen og spekulerer heller ikke i dette. Ettersom det mangler kartlegginger på kjøpersiden, vet en ikke hvor stort dette omfanget er sett i forhold til den totale etterspørselen. Et år etter innføringen av sexkjøpsloven fastslår Politidirektoratet (2010:14) at selv om pågangen synes redusert, er det fremdeles en ”*betydelig etterspørsel*” etter seksuelle tjenester. Det konkluderes med at den avskrekkende effekten av politioppmerksomhet synes å ha kortvarig effekt (Politidirektoratet, 2010). De fleste informantene i studien fremholder at en har lite kunnskap om både i hvilken grad færre personer etterspør seksuelle tjenester og om den enkelte kjøper sex sjeldnere nå enn tidligere. Litt over ett år etter innføringen av loven anser imidlertid informant E at det er grunnlag for en kvalitativ vurdering på bakgrunn av det oppsøkende arbeidet og uttaler at ”*det er langt færre som kjøper sex. Det ser vi, trafikken er langt mindre*”. Videre mener informanten at det ikke er grunn til å tro at omfanget av sexkjøp i utlandet har økt. Sammen med en reduksjon i annonsemarkedet, anser informanten disse forholdene som indikasjoner på at det totale volumet av sexkjøp er redusert i sexkjøpslovens første virkeår⁴⁴.

⁴¹ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/sexmarkedet/artikkel.php?artid=10018172> Lesedato: 25.01.11

⁴² Brev av 09.09.10, problemstillinger vedrørende svartelisting av antattprostituerte hotellkunder. Ref. 2010-2261-2 434.

⁴³ Brev av 15.10.10, vedrørende Deres redegjørelse for mulig svartelisting av hotellkunder. Ref. 10/01039-8/MAB.

⁴⁴ Ved sitatsjekk våren 2011 hadde informanten modererende opplysninger. Informanten forklarer at gateprostitusjonen var svært lav det første halvåret med sexkjøpsloven. På dette tidspunktet var politiet mye i gatene og kundene var sjeldne å se. Våren 2011 kan fremdeles reduksjon i gateprostitusjonen og stabile forhold på innearenaen tyde på færre kunder, men bildet er mer nyansert enn i 2009. Informanten opplyser videre at når politiet er i gatene er kundene nesten fraværende.

5.1.4 Konsekvenser for prostitusjonstiltakene

De fleste tiltakslederne rapporterer om mindre kontaktflate på gaten og om færre besøkende i drop-in-tilbud i 2009. Kvinnene er i følge informantene også mindre tilgjengelige for oppfølgingstilbud på dagtid blant annet på grunn av økt reisevirksomhet samt at flere bor usentralt for å unngå at prostitusjonsaktiviteten skal avdekkes. Informant G forteller at *”en del av kvinnene måtte finne seg bolig en annen plass og en del har dradd til andre kommuner. (...) det gjør at det å treffe de på kveldstid når de da kommer på jobb, har vært en viktig bit”*. Reisevirksomheten innebærer også en endring for de sosiale tiltakene på den måten at en har kortere tid til rådighet fra kontaktetablering til kvinnen reiser videre. Tiltaksleder B forklarer at *”du må kanskje ha en litt annen metodikk på å være kjappere ute og få sagt hvem du er og hva du kan tilby, du kan ikke bruke så mye tid lengre på å etablere en relasjon”*. Dette betyr videre at en større andel sexselgere trolig har kontakt med flere prostitusjonstiltak i Norge.

Ved lovens iverksettelse var enkelte av de sosiale tiltakene forberedt på å håndtere en økt pågang av personer som ønsket hjelp. Erfaringen ett år etter innføringen av forbudet var at denne etterspørselen uteble. Flere tiltaksledere vurderer imidlertid at de som har forblitt i prostitusjon er de som trenger mest hjelp, og rapporterer at kvinnene som fortsatt har kontakt med tiltaket bruker tjenestene hyppigere og mottar mer omfattende oppfølging. Tiltakslederne påpeker behovet for å være ytterligere oppsøkende for å opprettholde kontakt i prostitusjonsmiljøene. Noen har vært mer på gaten, enkelte har periodevis oppsøkt større geografiske områder. Enkelte har valgt motsatt strategi og informant G forklarer: *”... vi ville aldri klare å springe etter kvinnene og møte de akkurat når de var tilgjengelig, men vi gjorde oss selv tilgjengelige ved å være forutsigbare”*. Også tiltaket denne informanten representerer har imidlertid rettet økt fokus mot innearenaen, og generelt har prostitusjonstiltakene fokusert på å nå kvinner i prostitusjon med tilbud om informasjon og bistand.

Selv om det finnes prostitusjonstiltak der situasjonen er uendret, finner en noe tilpasning i de fleste tiltakene. Dette inkluderer små justeringer eksempelvis i tiltakets egen tilgjengelighet og forutsigbarhet, samt større endringer enten i metodisk tilnærming eller tjenestetilbud. Før lovens iverksettelse var flere tiltak i gang med å etablere arbeid opp mot innemarkedet og flere retter seg nå mer systematisk mot denne delen av markedet. Tiltaksleder E forteller at: *”... vi var i forkant (...) vi visste at vi bør være i gang når året kommer, vi kan ikke da starte. (...) Alle hadde trent på dette, å ringe på innemarkedet”*. Dette må sees i sammenheng med den bekymring som utspant seg før loven, om at hjelpetiltakene kunne komme til å miste kontakt med målgruppene og at en ikke ville lykkes med å tilby kvinnene velferdstjenester.

Tiltakslederne forventet at innemarkedet ville være av større betydning for å opprettholde kontakt i fremtiden, og enkelte oppgir i tillegg at kartlegginger hadde avdekket større hjelpebehov på innearenaen enn det tiltakene hadde forhold seg til tidligere⁴⁵.

Både kommuneadministrasjonene og tiltakslederne viser til et sterkere fokus på rehabilitering og opplæringsstilbud i de sosiale tiltakene etter innføringen av sexkjøpsloven. Tiltaksleder F sier det så klart som at *”det har vært veldig tydelige politiske signaler om at det stat og kommune nå ønsker... altså politikere på begge nivåer ønsker, er en intensivering av det de kaller rehabiliterende tiltak”*. I tillegg til at exiting-tiltak støtter oppunder lovens intensjon, sees fokuset på rehabiliterings- og arbeidsrettede tjenester i sammenheng med den såkalte ”Nav-bølgen” og innsatsen som generelt rettes mot sysselsetting. Informantene ser det imidlertid som en utfordring at tjenestene ikke alltid treffer målgruppene. Særlig rettighetssituasjonen til størstedelen av de utenlandske kvinnene gjør at de ikke kan nyttiggjøre seg tjenester utover skadereuserende innsatser. Kommuneinformant W forklarer at *”utfordringen er at hvis du virkelig skal ta på alvor at du skal hjelpe de kvinnene og de som prostituerer seg i Norge... så er majoriteten av de utenlandske statsborgere uten rettigheter i Norge og da må du... hvis Norge skal virkelig gjøre et grep i forhold til det, så må de endre på lovgivningen rett og slett”*. Slik det er i dag finnes det ikke reelle alternativer til prostitusjon for disse kvinnene og exiting-tiltakene begrenser seg til mulige ofre for menneskehandel.

Økonomiske forutsetninger for prostitusjonstiltakene

Felles for flere av de sosiale tiltakene er at de har en rekke finansieringskilder i staten. Dette har eksempelvis vært midler øremerket tjenester til rusmiddelavhengige eller midler tilknyttet nasjonal hivstrategi fra Helsedirektoratet, midler knyttet til alternativ inntjening fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt midler til forebyggingskampanjer i skolen og tiltak for sexkjøpere fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Med sexkjøpsloven er det tilført ytterligere ressurser til prostitusjonsfeltet gjennom Justis- og politidepartementets tilskudd til etterspørselsbegrensende tiltak og exiting-tiltak. Etter sexkjøpsloven har man sett en forflytning av ansvaret for bevilgninger og dermed også prosjekter, fra helse- til justisområdet, hvilket kan sees som et signal på hvordan prostitusjon forstås.

⁴⁵ Her nevnes Fafo sin kartlegging i 2008 ”Mangfoldig marked” (Tveit og Skilbrei, 2008a) og kartleggingen ”Innendørs prostitusjon i Bergen” (Utekontakten i Bergen, 2006).

Parallelt med at statlige myndigheter bidrar med økte ressurser på prostitusjonsfeltet har enkelte tiltak erfart at kommunen ønsker å trekke ned deres økonomiske ramme ettersom prostitusjonen forventes å være begrenset og problemstillingene løst gjennom andre virkemidler. Presisjonsnivået i regjeringens siste handlingsplan mot menneskehandel (2011-2014) signaliserer en ansvarsfordeling mellom stat og kommune som tilsier en fortsatt sentral styring av innsatsen på feltet. I praksis kan dette innebære en forflytning av finansieringen fra kommune til stat. I tillegg signaliserer dette fortsatt prosjektbasert organisering fremfor kontinuerlig drift. Dette innebærer usikkerhet for prostitusjonstiltakene og vanskeliggjør langsiktig planlegging. Tiltaksleder C forklarer: ”... i forhold til de midlene som kom, så var det helt uaktuelt for oss å søke på midler i februar/mars 2009 som gjelder for 2009. Altså, hvis man da ikke får videreført det, så har det ingen effekt å jobbe et halvt år eller tre måneder...”. Enkelte av prostitusjonstiltakene søkte om dekning av ulike prosjekter fra Justisdepartementet, mens andre unnlot å søke ettersom det var usikkert om en kunne påregne tilsvarende bevilgninger fremover.

Tjenester i prostitusjonstiltakene

Flere av informantene i kommuneadministrasjonene mener at menneskehandelstematikken er tydeligere fokusert med sexkjøpsloven. Tiltakslederne på sin side har delte meninger om hvor stor plass menneskehandelsproblematikken tar i arbeidet med prostitusjonsspørsmål. Enkelte mener at menneskehandel fikk voldsom oppmerksomhet i starten og at dette gikk på bekostning av det tradisjonelle prostitusjonsarbeidet. Andre viser til at dette har vært en naturlig utvikling på bakgrunn av endringer i målgruppen, og tiltaksleder E forklarer det slik: ”... det har skjedd en veldig dreining i at det er langt færre norske og langt flere utenlandske [kvinner]. Sånn at jeg tenker jo på et plan at hjelpetiltakene også må henge med på den... de endringene som er”. En annen tiltaksleder viser til at prioriteringen går i retning menneskehandel ettersom dette området er prioritert på overordnet nivå og støttes av økonomiske bevilgninger. Tiltaksleder A forklarer at ” det blir jo litt sånn at der pengene kommer, der henger vi oss på, for å gjøre en jobb, for å ha muligheten til det (...) så at det er en dreining dit, det er jo helt klart”.

Mens en fortsatt ser at menneskehandel får omfattende oppmerksomhet i prostitusjonstiltakene, kan en stille spørsmål ved om pendelen er i ferd med å svinge tilbake. Norge var i 2010 uten nasjonal handlingsplan på feltet, og det kan se ut til at fokuset i noen av prostitusjonstiltakene igjen er i ferd med å dreie. Tiltaksleder F utfordrer

menneskehandelsforståelsen av de utenlandske kvinnenes prostitusjon, og sier at ”... *det er jo fordi de er fattige, så det er en form for migrasjon for arbeid mer enn... og disse kvinnene er jo helt avhengige av å knytte seg opp mot noen som kan fasilitere veien for dem og det betaler de penger for, og så har vi gjort det til et stort moralsk anliggende (...)*noen ganger så skjønner jo ikke kvinnene hva vi snakker om”.

I tillegg til at prostitusjonstiltakene generelt retter seg sterkere mot å få kvinner ut av prostitusjon, er det en nyvunnet oppmerksomhet på menn som selger seksuelle tjenester. I løpet av de to siste årene er menn som selger sex inkludert i målgruppen til prostitusjonstiltak i både Oslo og Bergen. Videre har nasjonalt kompetansesenter⁴⁶ presentert en feltbeskrivelse om det mannlige prostitusjonsmarkedet i Norge og i Bergen er det gjennomført en lokal kartlegging av mannlige prostitusjon. Flere viser til at det er aktuelt i fremtiden å tilrettelegge tjenestene bedre for menn som selger seksuelle tjenester, og tiltaket i Stavanger oppgir at en ser på muligheten for å jobbe mer systematisk opp mot denne delen av prostitusjonen.

Prostitusjonstiltak i Oslo, Bergen⁴⁷ og Stavanger har deltatt i en holdningskampanje for å begrense og forebygge kjøp av seksuelle tjenester med utgangspunkt i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006 – 2009). Forebyggingsstrategien bygger på informasjons- og kunnskapstiltak inn mot utvalgte målgrupper. Tiltaksleder G viser til kampanjen og forklarer at det handler om å ”*bevisstgjøre i forhold til kjøp av sex (...)* Sånn at *det har jo òg vært en viktig oppfølging av intensjonen med loven*”. Utover denne kampanjen har prostitusjonstiltakene ikke drevet systematisk etterspørselsbegrensende arbeid på feltet.

5.2 Holdninger til forbud mot kjøp av seksuelle tjenester

De fleste tiltakslederne var skeptiske til sexkjøpsforbud som egnet virkemiddel for å løse problemstillingene rundt prostitusjon. Dette hadde flere årsaker, men for flertallet handlet det om at en etisk sett ikke ville støtte et tiltak som ville gjøre situasjonen vanskeligere for kvinner som allerede var i prostitusjon. I tillegg anså en at det fantes tilstrekkelige rettslige virkemidler til å kunne avdekke og straffeforfølge halliker og menneskehandlere, uten å skulle gripe inn med ytterligere lovverk og dermed også ramme frivillige avtaleinngåelser.

Til tross for at fagmiljøet generelt ble oppfattet som motstandere av loven, var imidlertid situasjonen mer nyansert i flere av prostitusjonstiltakene. Noen av tiltakslederne var åpne for

⁴⁶ Nasjonal kompetansesenterfunksjon har lagt til et av de sosiale tiltakene siden 1994.

⁴⁷ Prostitusjonstiltakene i Bergen som er inkludert i denne studien var ikke involvert i kampanjen.

at sexkjøpsforbudet også kunne ha positive sider, og informant G sier at tiltaket ”*var opptatt av det signalet det var, om at det ikke er en menneskerett å få lov å kjøpe sex*”. Forventningen til lovens normative effekt fremholdes. Samme informant tilføyer imidlertid: ”*Så har vi vel vært litt sånn usikker på om det var rett å velge bare den ene part, vi er ikke opptatt av at kvinnene utelukkende er et offer heller, vi tenker jo at kvinnene er et handlende menneske (...) nå gjør loven kanskje kvinnene mer til at de er offer og de andre overgriper*”.

I forkant av vedtaket om sexkjøpsforbud var det omdiskutert hvorvidt man med loven kunne nå målsettingen om et redusert marked (Tveit og Skilbrei, 2008b). Argumentasjonen var knyttet både til praktisk anvendelse av sexkjøpsloven og til lovens symboleffekt. Også blant de som støttet lovforslaget, fantes de som var usikre på hvorvidt loven kunne oppnå ønsket effekt. Mens noen mente at sexkjøpsforbudet ville kunne medføre andre og bedre alternativer for kvinner i prostitusjon, stilte en av informantene spørsmål ved om hvorvidt det er en akseptabel løsning dersom prostitusjonen bare blir mindre synlig, enten fordi aktørene finner nye arenaer på innemarkedet eller i større grad oppsøker markeder i andre land. Flere informanter påpeker at regulering av sexkjøp i Norge ikke medfører en løsning for de bakenforliggende årsakene til sexsalg verken for utenlandske eller norske kvinner, og at kvinnene derfor vil tilstrebe å opprettholde egen prostitusjonsvirksomhet enten i Norge eller i andre markeder.

Informantene fra kommuneadministrasjonene var mer positivt innstilt til sexkjøpsloven som svar på de nye utfordringene. De var også tydeligere enn tiltakslederne på at de anser prostitusjon som et uønsket fenomen, særlig i det synlige gatemarkedet, men også ellers. Både signaleffekten og lovens bidrag til å bekjempe hallikvirksomhet og menneskehandel ble vektlagt. En informant forklarer at dersom prostitusjonen fremdeles var preget av rusmiddelavhengige norske kvinner, ville ikke kriminaliseringen være hensiktsmessig. Snarere ville det da være viktig å prioritere hjelpetilbud, i følge informanten. Dette illustrerer oppfatningen av at utenlandske kvinner i prostitusjon i Norge førte til politisk vilje til å endre tilnærming til prostitusjonsproblematikken. Selv om informanten presiserer at det fortsatt er nødvendig å nå ut med hjelp, fremholdes at med de utenlandske kvinnene kom menneskehandeldiskursen på dagsorden og det ble viktig å redusere attraksjonen til Norge.

5.3 Faktorer som påvirker prostitusjonsmarkedet

Faktorer som påvirker prostitusjonsmarkedet kan være felles for byer og land, men det finnes også lokale variasjoner. Innenfor markedsterminologien vil en overordnet inndeling av påvirkningsfaktorene være etterspørselsrelaterte, tilbudsrelaterte og kontekstuelle faktorer.

5.3.1 Etterspørselsrelaterte faktorer

Etterspørselen etter seksuelle tjenester er en påvirkningsfaktor på prostitusjonsmarkedet ved at etterspørselen kan sies å danne grunnlaget for markedets eksistens. Denne oppfatningen utgjør bakgrunnen for at etterspørselssiden nå er kriminalisert i Norge. Det har imidlertid vist seg at politiets kontinuerlige fokus på kjøperne er avgjørende for sexkjøpslovens effekt. Politiets håndheving av straffebestemmelsen mot sexkjøp og arbeidet mot organisert kriminalitet er slik en selvstendig faktor som innvirker på prostitusjonen. Tiltakslederne har så langt rapportert at sexkjøpsloven og håndhevingen av denne har ført til tilpasninger i prostitusjonsmarkedet i Norge.

Etterspørselsrelaterte påvirkningsfaktorer kan også være internasjonale, eksempelvis knyttet til reguleringstiltak i land rundt Norge. Økt tilkomst av utenlandske kvinner til Norge kan sees i sammenheng med at Sverige kriminaliserte sexkjøp i 1999 og at Nederland legaliserte prostitusjon året etter. Informant F forklarer *”at når Sverige kriminaliserte i -99 og Holland legaliserte i år 2000, så hadde det samme effekt (...) begge to hadde til hensikt å regulere markedet (...) det betyr jo at man forskyver den delen av markedet som ikke kan være der det er. Sånn at det var i denne perioden vi fikk de første utenlandske strømmingene til Norge”*. En har også sett at gateaksjoner i Sør-Europa bidrar til at prostitusjonsvirksomheten forflyttes (Jessen, 2010), og i etterkant av Norges sexkjøpsforbud er det registrert en kraftig økning i antall nigerianske kvinner i prostitusjon i Sverige (SOU 2010:49). Også fra Danmark rapporteres om en økning i bordellvirksomhet som kan tilskrives samme årsak⁴⁸.

5.3.2 Tilbudsrelaterte faktorer

Etterspørselen alene kan ikke forklare prostitusjonen og mekanismene som bidrar til å opprettholde prostitusjonsmarkedet. Fattigdom og levekår påvirker markedet ved at

⁴⁸ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/sexmarkedet/artikkel.php?artid=562970> Lesedato: 25.01.11

økonomiske forhold er et viktig utgangspunkt for prostitusjon på selgersiden. Som oftest har kvinnene lav inntjening utover prostitusjonsinntekten på bakgrunn av svak eller ingen tilknytning til det ordinære arbeidsmarkedet. Noen av kvinnene er rusmiddelavhengige og finansierer rusmidler gjennom prostitusjon. Andre har gjerne store utgifter knyttet til gjeld, spilleavhengighet eller levestandard utover økonomisk evne. Felles for mange av kvinnene er at manglende kvalifikasjoner og/eller behov for rehabilitering er til hinder for deltakelse på det ordinære arbeidsmarkedet (Waage, 2010; Gerdts, 2010; Nordli, 2009; Tveit og Skilbrei, 2008a). Blant årsakene til at utenlandske kvinner involverer seg i prostitusjon i Norge er eksempelvis å forsørge slekt og familie, eller å spare opp startkapital til en inntektskilde i hjemlandet (Gerdts, 2010). I tillegg handles mennesker til sexindustrien med stor profitt for bakpersoner, og prostitusjon kan således knyttes til en omfattende organisert kriminalitet (KOM, 2010).

Oppsummert er ikke tilbudssiden i prostitusjonsmarkedet bare avhengig av etterspørsel fra kjøperne. Også viktige omstendigheter i kvinnenens livssituasjon bidrar til at de tilbyr seksuelle tjenester.

5.3.3 Kontekstuelle faktorer

Både tilbuds- og etterspørselssiden i prostitusjonsmarkedet inngår i en større sammenheng. Utover reguleringer i europeiske prostitusjonsmarkeder, kan internasjonale forhold knyttet til eksempelvis asyl- og innvandringspolitikk eller den globale økonomien, få betydning. I følge kvinner som selv selger sex, har konsekvensene av finanskrisen i Sør-Europa ført til at flere kom til Norge hvor kjøpekraften er sterkere (Waage, 2010). Generelt mener informantene at reisevirksomheten blant kvinnene er en sentral påvirkningsfaktor for markedet i egen by. Fra de tre største byene rapporteres det om at den omreisende virksomheten medfører at prostitusjonsmarkedet er mindre oversiktelig enn tidligere.

Informantene i studien trekker frem at tidlige oppvekstpolitiske innsatser rettet mot barn og unge vil kunne ha en prostitusjonsforebyggende effekt. Videre mener informantene at nasjonal og internasjonal fattigdomsbekjempelse med sannsynlighet vil bidra til å forebygge prostitusjon, og en kan også tenke seg andre relevante levekårsinnsatser. Erfaring tilsier at rehabiliterende tiltak på rusfeltet bidrar til at personer reduserer eller avslutter prostitusjon, og kvinner som selger seksuelle tjenester har selv oppgitt at økonomisk bistand er avgjørende for om de skal kunne slutte med prostitusjon (Nordli, 2009).

Informantene ser videre at NAV-reformen virker inn på prostitusjonsfeltet og hva den enkelte person tilbys i hjelpeapparatet. I Innst. O nr. 3 (2008 – 2009) heter det i komiteens merknader at ”NAV-systemet må settes i stand til å tilby de prostituerte arbeidstrening, utdanning og arbeid. Komiteen viser i den forbindelse blant annet til NAVs kvalifiseringsprogram, som er et lavterskeltilbud for mennesker som trenger arbeidstrening” (s. 5). På bakgrunn av NAV-reformen og lovens intensjon om at personer skal komme ut av prostitusjon, intensiveres opplærings- og arbeidsmarkedstiltak. Sensommeren 2010 uttalte statssekretær i Justisdepartementet at det er en målsetting å nå alle i prostitusjon, men at dette er utfordrende når det gjelder utenlandske kvinner som ikke er fra EØS-land⁴⁹. Norsk innvandrings- og asylpolitikk blir således av stor betydning med de endringene en har sett i prostitusjonsmarkedet. Tredjelandborgere har ingen rettigheter som gir muligheter for alternative inntektskilder i Norge, og også for personer fra nye EU-land med overgangsordning stilles særskilte krav for å oppnå arbeidstillatelse. I realiteten vil dette ekskludere mange fra å få innpass på arbeidsmarkedet.

Lokalt har informantene erfart at praktiske forhold kan ha en regulerende effekt, og viser til eksempelvis arrangementer som fortrenger prostitusjonen fra bybildet, stengte gater og lignende. Enkelte har også erfart at det finnes sesongvariasjoner, og informanter fra Stavanger og Kristiansand mener turisme tiltrekker prostitusjon. Kundegrunnlaget knyttes til både fastboende og tilreisende personer som potensielt vil etterspørre seksuelle tjenester.

Det første året med sexkjøpsforbud i Norge kan oppsummeres med at prostitusjonsfeltet var preget av uro. Både i innendørs- og utendørsprostitusjon var det usikkerhet knyttet til politiets intervensjon og aktørene i markedet tilpasset seg ved å finne nye strategier for å opprettholde virksomheten. Også for prostitusjonstiltakene fikk dette konsekvenser. Generelt sett så sexkjøpsloven ut til å påvirke kontekstuelle forhold i den grad at det førte til tilpasninger både av organisatorisk karakter og i tjenesteytingen ut mot brukergruppene.

⁴⁹ <http://www.vl.no/samfunn/article61952.zrm> Lesedato: 26.02.11

6 SITUASJONEN I FIRE BYER ETT ÅR ETTER IVERKSETTELSEN AV SEXKJØPSFORBUDET

Selv om det er registrert likelydende tendenser i prostitusjonsmarkedet som helhet i Norge, er det også noen særtrekk for byene som inngår i studien. I tillegg er det noe variasjon i hvordan prostitusjonstiltakene vurderer og eventuelt tilpasser seg utviklingstrekkene. Etter innføringen av sexkjøpsloven er det sentralt å se på prostitusjonstiltakenes grunnforståelse av prostitusjonsfenomenet og tiltakenes plass i hjelpeapparatet. Funn presenteres fra henholdsvis Oslo, Bergen, Stavanger og Kristiansand, dernest løftes blikket for å se på tiltakenes posisjon samlet sett.

6.1 Oslo

Medio 2008 vedtok Oslo bystyre Handlingsplan mot prostitusjon (2008 – 2010). Planens hovedmål var å hindre rekruttering til prostitusjon og å hjelpe personer ut av prostitusjon gjennom tilpassete helse- og sosiale tjenester. Handlingsplanen hadde tiltak på en rekke områder og den kommunale planen var under innflytelse av regjeringens daværende handlingsplan mot menneskehandel (2006 – 2009).

Oslo kommunes handlingsplan (2008 – 2010) ble utarbeidet parallelt med at kriminaliseringsprosessen pågikk, og bystyret var av den grunn opptatt av å monitorere planens innsatsområder og eventuelt foreta justeringer (Oslo kommune, 2008). Internasjonal organisert kriminalitet og mobilitet i prostitusjonsmiljøene ble sett som en utfordring i forhold til hva som kunne oppnås på kommunalt plan. Gjennom Handlingsplan mot prostitusjon (2008 – 2010) formidlet Oslo kommune en forventning om store forandringer i prostitusjonsmiljøet ved innføringen av sexkjøpsforbudet. Bystyret ønsket på dette grunnlaget en økt innsats fra politiet og hjelpetiltakene for å følge utviklingen.

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester oppsummerte status for handlingsplanen (2008 – 2010) et halvt år etter iverksettelsen av sexkjøpsloven. En vurderte at tiltakene var relevante også etter innføringen av loven, men at en fortsatt måtte være åpen for å utvikle tiltakene i tråd med behovene blant dem som ønsker å komme ut av prostitusjon (Oslo kommune, 2009). Informanten fra kommuneadministrasjonen i Oslo beskriver at det er et høyt politisk fokus på prostitusjonsfeltet i byen. Det fremgår av intervjuet at kommunen prioriterer exiting-tiltak, men informanten forklarer også at gatenære tjenester skal prioriteres.

Dette innebærer oppsøkende virksomhet og lavterskel drop-in-tilbud. I følge en av tiltaksledere ligger mye av skadereduksjonsarbeidet i det gatenære arbeidet.

I løpet av 2010 har kommunen rullert sin handlingsplan, og på bakgrunn av denne lansert Handlingsplan mot prostitusjon (2011 – 2013). Gjennom planarbeidet har en sett behov for å videreføre arbeidet knyttet til de fleste tiltaksområdene.

6.1.1 Prostitusjonsmarkedet i Oslo

Det definitivt største prostitusjonsmarkedet i Norge finnes i Oslo. Frem til 2004 var gateprostitusjonen i Oslo sentrert rundt kvadraturen og Akershus festning. Før 2001 var gateprostitusjonen dominert av norske kvinner som da utgjorde mer enn $\frac{3}{4}$ av markedet (Oslo kommune, 2008). Oslo som hovedstad vil i sterk grad erfare mobiliteten i prostitusjonsmarkedet og i følge årsrapporten til et av tiltakene utgjorde kvinner av utenlandsk opprinnelse 76 % av brukergruppen i 2009. Da store grupper nigerianske kvinner kom til byen, spredte sexselgerne seg i sentrum. Dette har gjort gateprostitusjon mer synlig i bybildet, og medieoppmerksomhet har forsterket prostitusjonens synlighet gjennom å tematisere utviklingen. Gateprostitusjonsmarkedet i Oslo skiller seg fra de andre norske byene ved å være uoversiktlig (Tveit og Skilbrei, 2008a).

Hoveddelen av aktiviteten på innemarkedet foregår i private leiligheter og kontakten formidles gjennom annonser på internett og i magasiner (Tveit og Skilbrei, 2008a). Mens en tidlig på 90-tallet regnet med at det fantes rundt 30 massasjainstitutter med salg av seksuelle tjenester i Oslo (Oslo kommune, 2008), rapporterte Fafo i 2008 at tallet var begrenset til fem – sju institutter som følge av politiets aksjoner mot innemarkedet (Tveit og Skilbrei, 2008a). I 2009 var det urolig på innemarkedet som følge av kontrolltiltak utført av politi og/eller borettslag og huseiere. I et av tiltakenes årsrapport for 2009 rapporteres det at sexselgerne som følge av dette i mindre grad arbeider sammen og at de flytter hyppigere, også til midlertidige bosteder, for å være mindre synlige.

6.1.2 Prostitusjonstiltakene

I Oslo er det mange aktører som tilbyr ulike former for tjenester opp mot kvinner i prostitusjon. Byen har to prostitusjonstiltak som er inkludert i studien. Begge disse tiltakene er selvstendige enheter. Det ene tiltaket er kommunalt og det andre tiltaket er drevet av en ideell organisasjon, delvis på oppdrag fra kommunen og delvis på annen finansiering.

Prostitusjonstiltakene driver oppsøkende virksomhet i gateprostitujsjonsmiljøene, og i praksis har tiltakene delt dette arbeidet mellom seg (Tveit og Skilbrei, 2008b). Begge prostitujsjonstiltakene arbeider også mot innemarkedet. Det ene tiltaket har gjort dette gjennom en årrekke, mens det andre oppsøker denne delen av markedet mer systematisk etter innføringen av sexkjøpsloven. Videre driver prostitujsjonstiltakene drop-in-tilbud hvor de tilbyr råd/veiledning og individuell oppfølging til enkeltpersoner. Gjennom den individuelle oppfølgingen tilbys veiledning på helse- og sosialspørsmål og motivasjonsarbeid for endring. Et av tiltakene har lege- og sykepleiertjenester som en fast del av virksomheten. Til sammen tilbyr de to tiltakene psykososial oppfølging, arbeidsmarkedstiltak i form av kurs og arbeidstrening og tett oppfølging i bolig for ofre for menneskehandel. Dette arbeidet er hovedsakelig prosjektorganisert. I følge Oslo kommunes Handlingsplan mot prostitujsjon (2008 – 2010) var hjelpetiltakene allerede i 2008 i større grad innrettet mot rehabilitering. Tiltakslederne bekrefter at virksomhetene har fokusert sterkere på exiting-tiltak med innføringen av sexkjøpsloven. En av tiltakslederne peker på at i tillegg til å intensivere exiting-tiltakene, har en lagt vekt på å opprettholde gatenære tjenester og å styrke helsefokuset slik kommunen har ønsket.

Informanten fra kommunen kan ikke se at loven har fått særlige konsekvenser for kommunal virksomhet så langt. For det ene prostitujsjonstiltaket la kommunen inn en budsjettreduksjon både for 2009, 2010 og 2011, men dette er ikke blitt en realitet. Budsjettreduksjonen ble foreslått på bakgrunn av forventninger om redusert aktivitet som følge av sexkjøpsloven. En av tiltakslederne beskriver at signalene fra kommunen kan oppleves som om ”alt skal prioriteres” – og i perioder ingenting. Det at reduksjonen har vært tilbakeført de tre aktuelle årene kan tyde på at det ikke er klar enighet om i hvor stor grad kommunen skal prioritere hjelpetiltakene på prostitujsjonsfeltet.

6.1.3 Endringsstrategi

Kommunen hadde en avventende innstilling til innføringen av sexkjøpsforbudet. Dette fremkommer i intervju med kommuneadministrasjonen og er også synlig i kommunens handlingsplan (2008 – 2010). Planen avspeiler kommunens forberedelse på sexkjøpsloven, og identifiserer en rekke områder en ønsker mer kunnskap om. Det fremgår imidlertid klart av nevnte handlingsplan at en la til grunn at forandring ville inntreffe, og på bakgrunn av at kommunen allerede fra 2009 ønsket å redusere bevilgningene til prostitujsjonstiltaket, kan en stille spørsmål ved hvorvidt kommunen i realiteten var avventende.

Ved innføringen av sexkjøpsloven var de sosiale tiltakene proaktive. En forventet endringer både i prostitusjonsmarkedet og i andre forhold av betydning for egen virksomhet, deriblant økonomiske rammer. En tiltaksleder forteller imidlertid at *”vi regnet med at vi ville gjennom store endringer, de endringene er blitt mindre enn vi trodde (...) vi har jo ikke lagt ned noe, men vi har vridd mye av virksomheten vår”*. Konkret omorganiserte en av virksomhetene egne aktiviteter inn i en tiltakspakke som et ledd i å sikre driften fremover, og man gikk aktivt ut til brukergruppene med informasjon om det forestående blant annet gjennom økt oppsøkende virksomhet på gaten. Det andre tiltaket rettet virksomheten mer mot innemarkedet, og var metodisk og praktisk forberedt på å arbeide systematisk mot denne delen av markedet da loven trådte i kraft.

Til sammen tilbyr de to prostitusjonstiltakene tjenester innenfor et stort spekter. Både exiting-tiltak, skadereduserende innsatser, samt registrerings- og rapporteringstiltak, synes prioritert. Den ene virksomheten er tydelig på at prostitusjonsexit ikke trenger å være et mål for å motta tjenester og har til en viss grad empowerment-tiltak som en del av sitt tilbud. Prostitusjonstiltakene synes således å tilby tjenester forankret i radikalfeministiske tradisjoner, men også å ivareta nyanser basert på en sosialliberalistisk feministisk tankegang. I tillegg til nevnte utarbeides det omfattende dokumentasjon knyttet til lokale og nasjonale forhold på prostitusjonsfeltet. For å forstå situasjonen i Oslo må instrumentelle forhold som prostitusjonsmarkedets og hjelpetiltakenes størrelse tas i betraktning. Videre har også problemomfanget betydning, så som den store andelen av mulige ofre for menneskehandel som er avdekket i byen. I tillegg har problemomfang og –opplevelse sammenheng med institusjonelle forutsetninger særlig knyttet til betydningen av den synlige prostitusjonen. Den synlige prostitusjonen har en symbolsk verdi og som hovedstad er Oslo Norges ansikt utad. Det synes viktig for kommunen å håndtere det som er definert som et problem, jamfør det sosialinteraksjonistiske perspektivet på prostitusjon.

6.2 Bergen

Bergen kommune fikk i 2005 den første lokale handlingsplanen mot prostitusjon. I kommunens Handlingsplan mot prostitusjon (2005 – 2008) heter det at *”kjøp og salg av seksuelle tjenester er uttrykk for et samfunn med mangelfull likestilling mellom kvinner og menn, men at det i like stor grad er uttrykk for lokal og global fattigdom”* (s. 5). Planen hadde et utvalg av tiltak for å tilby differensierte tjenester til kvinner og menn som selger sex,

for å hindre nyrekruttering og for å gjøre ordinære helse- og sosialtilbud tilgjengelige for målgruppene.

Mens Bergen kommune sin første handlingsplan på feltet rettet seg mot prostitusjon alene, er arbeid mot menneskehandel en del av den neste handlingsplanen, Handlingsplan mot prostitusjon og menneskehandel 2009 – 2012. Planen foreslår kartleggings- og kompetansehevings tiltak, forebyggende innsatser og ulike hjelpetilbud for personer i prostitusjon. I kommunens Handlingsplan mot prostitusjon og menneskehandel (2009 – 2012) står det at forbud mot kjøp av seksuelle tjenester ”representerer en vesentlig endring i forhold til kommunens innsats på området” (s. 5). Det spesifiseres ikke hva endringen innebærer, men fokuset synes sterkere på registrerings- og rapporteringstiltak enn i den første handlingsplanen. Det var en målsetting med planen at den skulle være i henhold til sexkjøpslovens intensjoner og informanten fra kommunen forteller: ”... vi har laget en ny handlingsplan, den ventet vi jo litt med for å få med hva den nye loven sa, hvordan vi burde innrette ting videre”. Informanten forklarer at det var bred oppslutning rundt den siste handlingsplanen, men at den har vært kritisert for å ikke være offensiv nok på at personer skal hjelpes ut av prostitusjon. Det vises til utålmodighet i opposisjonen og ønske om raske exiting-tiltak.

6.2.1 Prostitusjonsmarkedet i Bergen

I Bergen er det synlig gateprostitusjon på kvelds- og nattestid, samt kjent prostitusjonsvirksomhet på innearenaen. Tradisjonelt har prostitusjonsarenaen vært begrenset til kaiområdene i sentrum. Frem til midten av 2000-tallet var det hovedsakelig norske, rusmiddelavhengige kvinner i gateprostitusjon i byen, et bilde som endret seg radikalt rundt 2004/2005. Prostitusjonsmarkedet, både innendørs og utendørs, har siden da vært sammensatt av personer med ulik nasjonal opprinnelse på selgersiden. Mange av kvinnene har sexsalgserfaring fra andre byer i Norge, da særlig Oslo. Med tilkomsten av de utenlandske kvinnene er prostitusjonen blitt mer synlig i Bergen, dels fordi antallet kvinner har økt og dels fordi prostitusjonsstrøket har trukket lenger inn i bykjernen. I tillegg har teamet fått omfattende oppmerksomhet i lokale medier. Etter innføringen av sexkjøpsloven har kvinnene ankommet gatearenaen senere på kveld/natt enn de gjorde tidligere og det synes som om dette er for å unngå oppmerksomhet (Gerds, 2010).

Prostitusjonen på innemarkedet i Bergen foregår hovedsakelig fra private leiligheter og leiligheter som kvinnene disponerer sammen. Rundt tidspunktet for sexkjøpsloven var det ikke kjennskap til etablerte institutter i byen (Gerds, 2010). Som i Oslo, var 2009 preget av

uro på innearenaen knyttet til håndhevelsen av sexkjøpsloven. Politiet var i mindre grad synlige på prostitusjonsstrøket på gaten og spesialgruppens prioritering gikk i retning av menneskehandel.

6.2.2 Prostitusjonstiltakene

Fra Bergen er to prostitusjonstiltak inkludert i studien, et kommunalt tiltak og et tiltak drevet av en ideell organisasjon dels på midler fra kommunen og dels på andre kilder. Begge virksomhetene er deler av større organisasjoner som driver sosialt arbeid ovenfor utsatte grupper i byen. I ulikt omfang driver prostitusjonstiltakene oppsøkende virksomhet på gaten. Dette er organisert slik at oppsøkerne er ute på ulike ukedager uten at dette er en avtale mellom tiltakene. Et av tiltakene arbeider mot innemarkedet, et arbeid som ble implementert i basisdriften frem mot innføringen av sexkjøpsloven. Begge tiltakene har også drift av drop-in-tilbud med skadereduserende tjenester, råd/veiledning og individuelt oppfølgingsarbeid. Et av prostitusjonstiltakene tilbyr helseoppfølging og har i lengre tid mottatt statlige midler til dette arbeidet. Tiltaket har vektlagt å inngå samarbeidsavtaler med ordinære helsetjenester. Det har vært flere prosjekter og kartlegginger knyttet til prostitusjon i Bergen de siste årene, til dels statlig finansiert. Prosjektene har rettet seg mot språk- og kulturoplæring, alternativ inntjening, metodeutvikling og kartlegginger av miljøene.

I følge kommuneinformanten har hjelpetiltakene sterk tilslutning i politiske miljøer. Generelt i kommunen er det blitt et sterkere fokus på prostitusjonsexit, og i likhet med flere viser en av tiltakslederne til en dreining: *"... jeg opplever ikke at det ligger en... altså et forbud mot å jobbe skadereduksjon (...) men jeg opplever at det har blitt et mye sterkere fokus på... eller ikke mye sterkere, men at det er sterkere fokus på alternativer, alternative inntjeningsveier"*. Gjennom kommunen går det statlige søknader om finansiering både av skadereduserende tjenester og initiativer knyttet til å bistå mennesker ut av prostitusjon. Kommunen har mottatt øremerkede midler fra staten til exiting-tiltak, og kommunen har også selv prioritert økt økonomisk innsats rettet mot opplæring og arbeid. Det er iverksatt et omfattende prosjekt på dette området av en ny aktør på prostitusjonsfeltet.

Begge tiltakene i Bergen rapporterer om økt oppmerksomhet på menneskehandel. Det ene tiltaket i Bergen har mest kontakt med de utenlandske kvinnene både i drop-in-tilbudet og gjennom oppfølgingsarbeidet, og leder forklarer at tiltakets fokus er på menneskehandel. Dette er basert på et engasjement for å arbeide med denne problemstillingen og på at menneskehandel er et prioritert felt nasjonalt. Dette tiltaket har mottatt statlig tilskudd til et

prosjekt på menneskehandelsfeltet. Informanten fra det kommunale prostitusjonstiltaket forklarer at tiltaket har arbeidet målrettet for å ikke miste kontakt med de norske kvinnene og at fokuset på menneskehandel i stor grad handler om ansvar tildelt fra kommunen.

En av tiltakslederne forklarer at kontakten med målgruppen er begrenset etter innføringen av sexkjøpsloven og at en ser behov for å være ytterligere oppsøkende. Foreløpig er det imidlertid ikke gjort endringer i prostitusjonstiltaket. Manglende besøk i lavterskeltilbudet kan føre til at det blir vanskelig å forsvare å opprettholde tilbudet. Tiltakslederen beskriver det slik: ”... vi er litt i en sånn mellomfase nå der vi har begynt å se at i perioder så er det lite folk... så har vi ikke gjort noe med det enda, men det kan godt hende at vi kommer dit at ... hvis dette vedvarer... hva gjør vi da? Men vi er ikke der nå”. Selv om der foreløpig ikke har vært endringer i økonomien, viser tiltaksledelsen til at det er grunn til bekymring for fremtidige bevilgninger dersom denne tendensen fortsetter. I det andre prostitusjonstiltaket har en gjennomført relativt omfattende endringer som følge av prosjektrettete innsatser. Det er gjort endringer både i den oppsøkende virksomheten og i åpningstidene for drop-in-tilbudet. Målsettingen med endringene har vært økt tilgjengelighet for målgruppene.

Informanten i kommunen påpeker at kommunen har ansvar både for hjelpearbeid og for holdningsskapende arbeid. Prostitusjonstiltakene har ikke hatt oppgaver knyttet til generell forbygging av kjøp eller salg av sex. En av virksomhetene som inngår i studien tilstreber imidlertid også å holde fokus på prostitusjonsdebut i sitt forebyggende arbeid rettet mot risikoutsatt ungdom.

6.2.3 Endringsstrategi

Begge prostitusjonstiltakene forberedte seg på innføringen av sexkjøpsloven. Det ene tiltaket hadde en avventende innstilling, og leder reflekterer slik rundt strategien: ”Nei, det var mer sånn... vente å se, hvordan vil dette gå? Hva skjer nå? Og med uro for kvinnene først og fremst, og så får vi jo se hvordan... hvordan vi skal forholde oss til det”. I dette tiltaket ble det avholdt møter rundt mulige endringer, men ikke planlagt konkrete justeringer i driften i forkant. Det andre tiltaket har hatt en mer utforskende tilnærming til endringene, og en forberedte seg også ved studiebesøk.

Kommuneinformanten forklarer at kommunens forberedelse på ny situasjon hovedsakelig bestod i at handlingsplansarbeidet avventet avklaring av lovens innhold. I handlingsplanen (2009 – 2012) fremgår at det var forventet endringer i prostitusjonsmarkedet som følge av

sexkjøpsloven, og informanten fra kommunen forklarer at en anså at dette hadde betydning for hvordan hjelpen skulle innrettes. En planla ikke endringer i prostitusjonstiltakene i forkant, men kontinuerlige kartlegginger skal være grunnlag for justering av innsatsen på feltet.

Prostitusjonstiltakene i Bergen synes å ha en relativt lik tilnærming i det daglige arbeidet, men med noe ulikt fokus på henholdsvis menneskehandel og rusrelatert prostitusjon. Begge tiltakene har en skadereduksjonsprofil, og motivasjonsarbeid for å endre egen livssituasjon fremstår som en del av dette. I tråd med en radikalfeministisk oppfatning er menneskehandelsforståelsen rådende i kontakten med de utenlandske kvinnene og generelt synes exiting-fokuset styrket. Kunnskapsproduksjon ser ut til å ha fått en større plass i et av prostitusjonstiltakene de senere årene, og synes å danne grunnlag for hvordan prostitusjonsfenomenet forstås innenfor kommunen, jamfør det sosialinteraksjonistiske perspektivet på prostitusjon. Spesielt for Bergen er at politiet har hatt en stor andel av menneskehandelssakene for retten og at de har utfordret kommunen og de sosiale tiltakene på å øke og bedre samkjøre bistanden til ofrene. Dette kan forstås i et instrumentelt perspektiv der intervensjon iverksettes for å ivareta et konkret problemområde. Et av prostitusjonstiltakene har også hatt en eksplisitt intensjon om å opprettholde kontakt med norske rusavhengige kvinner til tross for at de er mindre synlige i prostitusjon. Dette kan forstås både i en rasjonell, instrumentell ramme og i et institusjonelt perspektiv som vektlegger historie og omgivelsenes forventning, i dette tilfellet om at norske kvinner i prostitusjon skal tilbys prostitusjonsspesifikke tjenester.

6.3 Stavanger

Kommunen har ikke utarbeidet plandokumenter spesielt for prostitusjonsfeltet. Informanten fra kommuneadministrasjonen i Stavanger forklarer at prostitusjonstemaet inngår som en del av levekårssatsingen i byen. I en oppdragsavtale fra 2004 fremgår det at kommunen ønsker både oppsøkende virksomhet og oppfølgingsarbeid ovenfor målgruppen. Målsettingen er i følge avtalen *”å etablere arenaer hvor det kan gis muligheter for at den enkelte kan foreta nye valg på egne vegne”* (Stavanger kommune, 2004). Samhandling og videreformidling til det ordinære hjelpeapparatet skal være et ledd i å oppnå tilbud tilpasset den enkeltes behov. I 2010 ble ordningen avløst av tilskudd uten egen oppdragsavtale.

6.3.1 Prostitusjonsmarkedet i Stavanger

Prostitusjonsmarkedet i Stavanger er etablert både på gate- og innearena. I 2008 fant Fafo at i prostitusjonsmarkedet i Stavanger, i likhet med markedet i Bergen, er oversiktelig. Fafo anslår omfanget av den daglige prostitusjonen til å være omtrent tilsvarende i de to byene sett i forhold til folketall (Tveit og Skilbrei, 2008a).

På kaiområdet i Stavanger har det vært synlig gateprostitusjon på kvelds- og nattestid i en årrekke. Med tilkomsten av de utenlandske kvinnene ble miljøet mer synlig også her, og nigerianske kvinner er den dominerende gruppen på gaten (Tveit og Skilbrei, 2008a). Informantene fra Stavanger forklarer at gateprostitusjonen har trukket lenger inn i sentrumskjernen de senere årene. Problemopplevelsen i befolkningen synes å ha økt etter dette og det har ført til medieoppslag i lokalpressen. I likhet med i Bergen har kvinnene kommet til arenaen senere på kveld/natt etter innføringen av sexkjøpsloven. I følge prostitusjonstiltakets årsrapport for 2009 registrerte tiltaket også en endring i innendørsmarkedet ved at kvinner fra europeiske land så ut til å erstatte kvinner fra Sentral- og Sør-Amerika.

Kommuneinformanten forklarer at en er oppmerksom på at Stavanger er en rik kommune og at kjøpekraften både til fastboende og tilreisende kan være med på å påvirke prostitusjonsmarkedet i byen. I forbindelse med en større forretningskonferanse meldte politiet i Stavanger om en fordobling i antall personer som tilbød seksuelle tjenester i byen⁵⁰.

6.3.2 Prostitusjonstiltaket

Stavanger har ett sosialt tiltak som arbeider spesifikt opp mot prostitusjonsmiljøet. Tiltaket ble opprettet på initiativ fra og drives av en ideell organisasjon. Inntil 2010 har kommunen lagt rammene gjennom oppdragsavtalen, og utover dette har organisasjonen har stått relativt fritt til å disponere og prioritere aktivitetsområdene. Prostitusjonstiltaket inngår i en større enhet og har tett samarbeid med de andre avdelingene i organisasjonen. Virksomheten driver oppsøkende arbeid på gaten og på innemarkedet. Som følge av sexkjøpsloven arbeider tiltaket mer systematisk mot innemarkedet og en vektlegger å opprettholde intensiteten. Det drives også et åpent lavterskeltilbud på dagtid med sykepleiertjeneste og lege tilgjengelig en dag i uken. Kommuneinformanten forteller at det har vært stilt spørsmål ved om det sosiale tiltaket i større grad burde rette søkelyset mot prostitusjonsexit.

⁵⁰ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/sexmarkedet/artikkel.php?artid=10017795> Lesedato: 25.01.11

Prostitusjonstiltaket er hovedsakelig kommunalt finansiert, men mottar statlig tilskudd til arbeid med helsespørsmål og menneskehandel. Midlene ble tilkjent på bakgrunn av behov som oppstod med tilkomsten av de utenlandske kvinnene. Om prostitusjonstiltaket forklarer en av informantene at det *”har vært i endring ut fra den brukergruppen som har... har endret seg (...) fra å være for norske kvinner og rus, så er [tiltaket] primært nå for utenlandske kvinner”*. Prostitusjonstiltaket yter omfattende individuell oppfølging knyttet til menneskehandelsproblematikk, og kommunen har også fått midler fra Justisdepartementet til et boligprosjekt for ofre for menneskehandel.

I intervju med tiltaksleder fremkommer at det sosiale tiltaket har hatt stor arbeidsmengde på tross av kontakt med færre kvinner. Informanten forklarer at en stilling ble avvirket etter en periode med overbemanning. Dette reduserte kapasiteten i tiltaket, men var uavhengig av innføringen av sexkjøpsloven. I tillegg har prostitusjonstiltaket tatt oppgaver av mer forebyggende karakter, og i årsrapporten fra 2009 fremgår at tiltaket ønsker å fokusere på hvordan barn og unge forholder seg til kjøp og salg av seksuelle tjenester.

6.3.3 Endringsstrategi

Informanten i kommuneadministrasjonen forklarer at kommunen hadde høyt fokus på prostitusjonsproblematikken i løpet av kriminaliseringsprosessen. En hadde ikke omfattende drøftinger rundt den forestående loven, men inntok en avventende innstilling og vurderte at det eksisterende hjelpeapparatet var tilstrekkelig til å håndtere eventuelle endringer.

I følge tiltaksledelsen forventet ikke prostitusjonstiltaket store endringer med innføringen av sexkjøpsforbudet. Tiltaksleder forklarer at *”vi trodde aldri at loven ville renske opp (...) så dermed har vi vel hatt som strategi å fortsette med mye av det samme”*. En bestemte seg på forhånd for å gjøre tilbudet ytterligere tilgjengelig for målgruppen ved å være mer oppsøkende mot innemarkedet og eksempelvis ved å utarbeide nettsider og sms på ulike språk. Hovedstrategien var ellers å opprettholde innholdet i tiltaket.

I Stavanger er brukergruppen hovedsakelig utenlandske kvinner og innsatsene er knyttet til skadereduserende tjenester og exiting-tiltak i form av menneskehandelstiltak⁵¹. En generell menneskehandelsforståelse av utenlandsk prostitusjon og forebyggende innsatser, er i tråd med et radikalfeministisk syn på prostitusjon. Kjøpekraften i Stavanger holdes frem som en

⁵¹ Status som mulig offer for menneskehandel er eneste alternativ for prostitusjonsexit i Norge for tredjelandsborgere. Fremtiden er imidlertid usikker også for personer med denne statusen.

forutsetning for prostitusjonsmarkedet, og i den offentlige debatten synes kundefokuset sterkere enn i de andre byene.

6.4 Kristiansand

Kristiansand kommune har ikke plandokumenter særskilt rettet mot prostitusjon. I følge informanten fra kommuneadministrasjonen har prostitusjonsspørsmålet tidligere vært spesifisert innenfor arbeidet med likestilling, men det er nå andre områder som er prioritert på dette feltet. På bakgrunn av et bystyrevedtak fra 2004 kartla Kristiansand kommune prostitusjon i byen i perioden 2006 – 2007. Bystyret ønsket kunnskap om prostitusjon i Kristiansand og *”forslag som kan hjelpe prostituerte ut av prostitusjonen og til tiltak som får kjøperne til å slutte å kjøpe sex”* (Kristiansand kommune, 2008a). Informanten fra kommunen forteller at kartleggingsrapporten fra 2008 fungerer som utgangspunkt for dagens prostitusjonsarbeid i kommunen. Informanten forklarer at hadde ikke dette kartleggingsarbeidet allerede vært utført, så er det nærliggende å anta at det ville blitt prioritert i forbindelse med innføringen av sexkjøpsloven.

6.4.1 Prostitusjonsmarkedet i Kristiansand

Prostitusjonsmarkedet i Kristiansand er relativt begrenset. Kristiansand skiller seg fra de andre byene ved at det ikke finnes etablert gateprostitusjon. I følge kartleggingen utført av Kristiansand kommune (2008b) betyr det likevel ikke at det ikke finnes sexsalg fra gaten.

Kommunens kartlegging avdekket et innemarked for prostitusjon i Kristiansand. Kontakten mellom kjøper og selger etableres fortrinnsvis via annonser på internett/ i magasiner, og prostitusjonen foregår på hotell/overnattingssteder, i private leiligheter og leiligheter for midlertidig utleie, samt på utesteder (Kristiansand kommune, 2008b). Den klart største delen av sexselgerne på innearenaen er kvinner som har en omreisende prostitusjonsvirksomhet, og asiatiske personer utgjør den største etniske gruppen (Tveit og Skilbrei, 2008a). Geografisk plassering, nært kontinentet og mellom Oslo og Stavanger/ Bergen, bidrar til at Kristiansand er et aktuelt stoppested for omreisende sexselgere.

Informantene oppgir at en ikke har registrert endringer i prostitusjonsmarkedet i Kristiansand etter innføringen av loven. En var oppmerksom på muligheten for at kvinnene ville spre seg mer i forbindelse med loven, og tiltaksleder forteller at *”det kunne hende de flyktet litt fra Oslo, for det var jo der det liksom store miljøet var, og da kunne noen av de*

reise ned hertil. Og la oss si det skjedde da, med noen få stykker". Det ble registrert enkelte nigerianske kvinner på gaten som ikke hadde vært i byen tidligere, men utviklingen førte ikke til at det dannet seg et gateprostitusjonsmiljø i byen. Ettersom byen ikke har etablert gateprostitusjon medfører ikke sexkjøpsloven en synlig endring på gaten.

I etterkant av iverksettelsen av loven ble det via media⁵² meldt at dansk politi registrerte en økt forekomst av bordeller på Nord-Jylland, og en antok at den norske lovreguleringen førte til økt "sextrafikk" på fergene mellom Norge og Danmark. I tillegg til at lovreguleringen kan bidra til å fortrenge kvinner i prostitusjon til andre markeder, kan mobiliteten også knytte seg til kundegrnlaget. Fra Kristiansand er det enkelt både for sexselgere og for sexkjøpere å reise med båten til Danmark.

6.4.2 Prostitusjonstiltaket

Det prostitusjonsspesifikke tiltaket i Kristiansand er relativt nytt og ble opprettet som følge av kartleggingen kommunen utførte i 2008 (Tveit og Skilbrei, 2008a). Prostitusjonstiltaket er kommunalt finansiert, og det ble ikke søkt på ekstrabevilgningene som kom med innføringen av sexkjøpsloven. Tiltaket er organisert på tvers av to eksisterende enheter i helse- og sosialsektoren som har øremerket ressurser til prostitusjonsarbeidet. Målsettingen er å gi helsehjelp i form av utdeling av kondomer og testing for smittsomme sykdommer, samt å gi sosialfaglig råd og veiledning. Prostitusjonstiltaket registrerer aktiviteten på internett og får brukere henvist fra samarbeidspartnere. Tiltakets tjenesteyting er rettet mot gateprostitusjon og menneskehandel, og tiltaksledelsen vurderer at menneskehandel er i ferd med å ta over for prostitusjonsfokuset. Det presiseres imidlertid at kontaktetableringen vanligvis er knyttet til ordinære helse- og sosialspørsmål.

Like etter iverksettelsen av sexkjøpsloven var tiltaket oppmerksom på at det kunne komme flere henvendelser fra personer som ønsket bistand til å komme ut av prostitusjon. En erfarte ikke at henvendelsene økte, men tiltaket har likevel brukt mer enn de avsatte personalressursene til prostitusjonsarbeidet. Tiltaksledelsen mener en enda kunne arbeidet mer med individuell oppfølging. Dette knyttes til enkeltpersoners store oppfølgingsbehov, og ansees ikke å være en konsekvens av innføringen av sexkjøpsloven. Fra høsten 2010 planlegges det å oppjustere de øremerkede ressursene som er avsatt til prostitusjonsarbeid slik at de gjenspeiler realiteten bedre.

⁵² <http://politiken.dk/indland/article705608.ece> Lesedato: 13.02.11

Informantene fra Kristiansand fremhever at prostitusjonsarbeidet i stor grad ivaretas innenfor det ordinære hjelpeapparatet både når det gjelder forebygging og rehabilitering. Samarbeid er høyt prioritert og tiltaksledelsen beskriver at *”den tenkingen med å bygge opp nettverk med den rette kompetansen og koble inn kontaktnettet gjennom de tjenestene vi har, det er måten vi kan gjøre en god og smidig jobb på”*. Informantene vurderer at tiltaket er tilpasset prostitusjonsomfanget i byen. Med utgangspunkt i dette stilte en av informantene snarere spørsmålet om hvorvidt det ville blitt behov for endringer i det prostitusjonsspesifikke hjelpetilbudet dersom Norge *ikke* hadde innført sexkjøpsforbudet. Denne informanten anser at loven kan ha stoppet en utvikling tilsvarende den en har registrert i de andre byene.

6.4.3 Endringsstrategi

Før innføringen av loven vurderte kommunen at det eksisterende apparatet var tilstrekkelig, og kommunen har ikke endret ressurser eller prioriteringer i prostitusjonsarbeidet. I samsvar med dette er innholdet i det sosiale tiltaket også uendret. Prostitusjonstiltaket forberedte seg ved studiebesøk og en var åpen for at det ville bli noe bevegelse i prostitusjonsmiljøet. En vurderte at organisasjonen ville være i stand til å håndtere dette, og det var planlagt å fange opp eventuelle endringer gjennom informasjonsutveksling med politi og andre samarbeidende instanser.

Tilbudet i prostitusjonstiltaket består hovedsakelig av individuelt oppfølgingsarbeid, og tiltaket er i begrenset grad oppsøkende. Prostitusjonstiltaket har en abolisjonistisk profil, hvilket synes å hvile på samfunnshensyn. Det synes å være gjennomslag for at prostitusjon er et tilnærmet universelt fenomen, men den synlige og den tvungne prostitusjonen er definert som problematisk. I et institusjonelt perspektiv innebærer det at prostitusjon kan forekomme som en privatsak, og at offentlige oppgaver begrenser seg til deler av markedet. For å forstå hvordan prostitusjonsspørsmålene imøtekommes må instrumentelle forutsetninger knyttet til størrelse og problemomfang tas i betraktning, i tillegg til byens geografiske plassering.

Kommuneadministrasjonene og prostitusjonstiltakene i de fire byene vurderte at de var godt forberedt i forkant av innføringen av sexkjøpsforbudet. Felles for kommuneadministrasjonene var at de var avventende til lovens lokale effekt og at de ikke fremmet konkrete endringer i innsatsen på prostitusjonsfeltet. Flere pekte imidlertid på behov for kunnskap og kartlegginger, og vektla at dette skulle ligge til grunn for eventuelle endringer i tjenestetilbudet. De fleste prostitusjonstiltakene var proaktive i forkant av innføringen av loven, om enn i ulik grad. En

forberedte seg på at den fremtidige situasjonen kunne komme til å kreve ytterligere eller endret innsats fra prostitusjonstiltakenes side. En valgte derfor å forberede seg utfra foreliggende kartleggingsarbeid, gjennom studieturer og ved drøftning av forventninger og mulige scenarier. Da loven var iverksatt hadde enkelte tiltak en eksplorerende tilnærming til situasjonen og søkte konkret etter sexkjøpslovens konsekvenser, mens andre på sin side var avventende med utgangspunkt i at ”vi har det tiltaket vi har”.

6.5 Prostitusjonstiltakenes plass i hjelpeapparatet

I henhold til de teoretiske perspektivene, vil lokal kontekst være en forklarende variabel for utviklingen i hjelpetiltakene. Prostitusjonsmarkedene i Oslo, Bergen, Stavanger og Kristiansand er svært ulike i omfang og det er ulikhet mellom byene når det kommer til lovens synlige effekt på prostitusjonsmarkedet. Endringer i markedet og situasjonen for kvinnene har imidlertid fått ringvirkninger for de fleste prostitusjonsrettede hjelpetiltakene i kommunene. Tiltakenes omgivelsesorientering varierer, enten i form av samarbeid med andre instanser eller som interaksjon med lokalsamfunnet. For noen av tiltakene er dette endret etter innføringen av sexkjøpsloven.

6.5.1 Samarbeid med andre helse- og sosiale tjenester

Prostitusjonsarbeidet i kommunene er fordelt på de prostitusjonsspesifikke tiltakene og det øvrige hjelpeapparatet. Endringer i prostitusjonstiltakenes målgrupper har ført til at tiltakene har fått flere og andre samarbeidspartnere. Særlig instanser innenfor migrasjon og aktører på menneskehandelsfeltet, samt aktuelle instanser i NAV- satsingen blir trukket frem. Enkelte tiltaksledere er opptatt av å ha et utbredt nettverk i hjelpeapparatet, og informanter fra kommuneadministrasjonene fremhever at prostitusjonstiltakene må ansees som en del av et helhetlig velferdsapparat. Kommuneinformant Z presiserer at *”det er så lett å se på det spesifikke en gjør, men for å drive et godt arbeid så er det liksom litt allmenne fokus og at mange har... har det med i sitt arbeid”*. Dette støttes fra flere informanter fra kommuneadministrasjonene som peker på at et godt arbeid på problemområdet krever bredt fokus og at det er en utfordring å spre kompetanse om prostitusjonsspørsmål i kommunale tjenester.

I Oslo kommunes handlingsplan mot prostitusjon (2008 – 2010) var det vedtatt at byråden skulle utrede muligheten for at ett NAV-kontor ble gitt byomfattende

oppfølgingsansvar for personer med prostitusjonserfaring. Medio 2009 pågikk dette arbeidet (Oslo kommune, 2009), men kommuneinformanten forklarer at prosjektet ble stoppet fra statlig hold. I Oslo kommunes handlingsplan (2011 – 2013) fremgår at det byomfattende tilbudet er rettet mot mulige ofre for menneskehandel, og ikke personer med prostitusjonserfaring generelt. Da den første handlingsplanen ble vedtatt, ønsket Oslo bystyre også at personer som ønsket å avslutte prostitusjonsvirksomheten, skulle få rett på yrkesrettet attføring. Dette ble avvist fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet som henviste til at personer med prostitusjonserfaring måtte benytte det ordinære apparatet, i likhet med andre. Det har vært satset på ulike samarbeidsprosjekter mellom NAV og prostitusjonstiltakene i byen, og særlige tiltak på prostitusjonsfeltet er stadig aktuelt. I den siste handlingsplanen fra kommunen heter det at: *”Når det gjelder kvalifisering og arbeidsmarkedstiltak må det vurderes om det er riktig å utvikle flere særomsorgstiltak eller om det i større grad bør benyttes tiltak i det ordinære NAV-systemet som nå er fullt utbygd i Oslo”* (Oslo kommune, 2011:12).

Spørsmålet om partikulære tiltak handler både om behovet for hjelpetilbud som kan virke utfyllende til det universelle hjelpeapparatet og hvorvidt det er behov for tiltak som er lettere tilgjengelige, men ellers tilsvarende, andre hjelpetilbud. Tiltakslederne ser det som en utfordring for det ordinære apparatet i større grad å bli tilgjengelig for personer som selger seksuelle tjenester. En av lederne forklarer at det ordinære hjelpeapparatet ikke forholder seg til prostitusjonsspørsmålene og at særlige tiltak derfor er nødvendig for å tilby kvinner som selger sex tilstrekkelig bistand. Det synes å være en felles oppfatning blant informantene i kommunene om at en trenger særtiltak på prostitusjonsfeltet som oppsøker miljøene, videreutvikler kompetanse og opprettholder fokus på problemstillingen. Utfordringen sett fra kommuneinformantenes side handler om innholdet i og dimensjoneringen av prostitusjonstiltakene, samt å få til et godt samspill med det øvrige tjenesteapparatet.

Et flertall av tiltakslederne mener at sexkjøpsloven medfører et økt behov for særtiltak for kvinner som selger sex. En av lederne (G) uttrykker det slik: *”... jeg tror at det er et godt poeng at vi nettopp med loven... som tror at det er fort gjort å bare rydde ting vekk og det ikke finnes mer, så må en særlig ha et fokus på det”*. Denne informanten viser videre til behovet for å sette seg inn de globale spørsmålene og tilegne seg kulturell kompetanse. Særlig for utenlandske kvinner er spørsmålet om partikulære tiltak sentralt. Ettersom mange av kvinnene har manglende eller begrensede rettigheter på helse- og sosialhjelp, er prostitusjonsspesifikke tiltak det eneste velferdstilbudet ut mot denne gruppen. Eksempelvis

reflekterer tiltaksleder E rundt et helsereelatert tilbud til kvinnene: *”så kan du lure på om det er veien å gå, om ikke vi heller burde sett på hvordan kan vi bruke det ordinære helseapparatet inn, men da ser vi jo at for noen så er jo ikke det mulig (...) da tenker jeg at det er viktig å lage tilbud, men på sikt ville det vært det ideelle at det ordinære helseapparatet inkluderte disse gruppene... tilrettela mer for dette”*.

Vurderingen av behovet for særlige tiltak synes å variere med informantenes oppfatning av problemomfanget, og generelt ser det ut til at informantene ser en fin balanse mellom å forvente inkludering av målgruppen i ordinært hjelpeapparat og å tilby spesielt tilrettelagte tjenester. Videre ser prostitusjonstiltakets størrelse ut til å være av betydning for graden av samarbeid med andre, da særlig knyttet til hvorvidt tjenester er bygget inn som en del av tiltaket eller om det i større utstrekning er opprettet nettverk og samarbeidsavtaler.

Behovet for erfaringsutveksling og kontakt med andre prostitusjonstiltak synes mest omfattende i de mindre prostitusjonstiltakene. Tiltaksleder C forklarer at de *”er avhengige av det nasjonale nettverket (...) de bruker det nettverket veldig aktivt (...) så det er mye telefoner som går ut av denne kommunen altså, når de står i spesielle saker”*. Imidlertid kan endringer som følge av sexkjøpsloven komme til å utfordre prostitusjonstiltakene på samarbeid seg i mellom. Ettersom flere av de sosiale tiltakene arbeider opp mot innemarkedet, peker en av lederne på et behov for å koordinere innsatsen på landsbasis. En er kjent med at kvinner som selger sex på innearenaen er blitt kontaktet av flere prostitusjonstiltak. Dagens (manglende sam-) organisering innebærer at kvinnene kan komme til å få mange tilbud om hjelpetjenester. Samarbeid og dialog kan være hensiktsmessig for å unngå at de samme personene får flere henvendelser fra ulike prostitusjonstiltak i Norge. Uavhengig av om kvinnene ønsker bistand eller ikke kan dette oppleves som massivt. Videre kan det tenkes at den samlede oppsøkende innsatsen fra hjelpetiltakene er uforholdsmessig stor sett i forhold til antall personer som annonserer for sexsalg på innearenaen.

6.5.2 Samarbeid med politiet

Etter innføringen av sexkjøpsloven har politiet blitt mer involvert i prostitusjonsfeltet. Prostitusjonstiltakenes samarbeid med politiet varierer. Enkelte tiltak har jevnlig kontakt med politiet, mens har andre begrenset dialog. Flere tiltaksledere peker på at samarbeidet med politiet er tettere enn det var før innføringen av loven, men det innebærer ikke at de sosiale tiltakene opplever forventninger til å skulle bidra til at forbudet håndheves. Noen tiltaksledere skiller mellom politiet generelt og spesialgruppene avsatt til å arbeide med sexkjøp,

hallikvirksomhet og menneskehandel. Dette kan illustreres med et utsagn fra tiltaksleder E: *"... vi har jevnlig kontakt. Jeg syntes egentlig den kontakten er god, fordi... med [spesialgruppen], ikke med politiet generelt, for eksempel har vi sett kritikkverdige forhold i politiets iver etter å ta kunder i gateprostituasjon (...) da kritiserer vi det (...). Vi drøfter en del sånne aksjoner politiet har hatt"*. Slike spesialgrupper finnes i Oslo og Bergen⁵³. Tidligere har Stavanger hatt en lignende gruppe for arbeid med menneskehandelsaker, mens det er en person som har hatt et særlig ansvar for sexkjøp i byen fra høsten 2009 til høsten 2010. Enkelte informanter fremhever betydningen av enkeltpersoner og leder G beskriver at *"samarbeidet med politiet har forsterket seg, det har litt med personer rett og slett å gjøre"*. Vellykket samarbeid med politiet blir gjerne knyttet til et begrenset antall navngitte personer, og i Stavanger har prostituasjonstiltaket ønsket seg en tilsvarende spesialgruppe som en har i Oslo og Bergen⁵⁴.

For noen prostituasjonstiltak består kontakten med politiet av drøfting av politiaksjoner og strategisamtaler. Andre ganger handler informasjonsutveksling om å forhindre vanskelige situasjoner, og informant D beskriver: *"Et eksempel var jo når de gjorde en rassa, at vi visste veldig godt om det i forkant, men de gjorde det på et litt annet tidspunkt enn akkurat når våre to var der... og det hindret at de fikk et sånn feil... ble stående på feil side"*. Dialogen med politiet kan også knytte seg til praktiske ting som for eksempel om politiet skal dele ut hjelpetiltakenes kontaktinformasjon når de har aksjoner.

En av tiltakslederne (F) forklarte at sexkjøpsloven klargjorde rollefordelingen og interessekonflikten mellom politiet og hjelpetiltaket: *"... vi fikk jo da naturligvis klargjort mye tydeligere at politiet har sin rolle og vi har vår, og de rollene kan være helt kontrære. (...) det er jo ikke det at jeg mener at politiet ikke skal håndheve loven, men skillet ble tydeligere"*. I den grad kvinnene blir skadelidende av politiets intervensjon vil ikke hjelpetiltaket og politiets målsettinger være sammenfallende. En tiltaksleder (G) forklarer at tiltaket har hatt oppgaver knyttet til å ivareta kvinner på bakgrunn av henvendelser fra politiet etter aksjoner mot huseiere: *"... vi har rykket ut i noen helger og ukurante arbeidstider nettopp fordi politiet da har tatt noen som de har trengt akutt hjelp til og våre folk har vært ganske fleksible til å møte det"*. Dette kan være et eksempel på at de ulike instansene fastholder egne roller på tross av relativt tett samarbeid.

⁵³ STOP-gruppa i Oslo har fungert fra nyåret 2007 (Oslo kommune, 2008), mens Exit-gruppen i Bergen ble opprettet høsten 2009.

⁵⁴ <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/rogaland/nord-jaeren/1.7402084> Lesedato: 13.02.11

Et av de sosiale tiltakene har vært åpne på at en ønsker å bekjempe gateprostitusjon og tiltaksleder C forklarer at: ”... vi ønsker jo ikke gateprostitusjon i [byen], vi har vært veldig tydelig på det at... i samtale med politiet for eksempel, at det ønsker vi faktisk å bekjempe”. Dette har involvert strategisamtaler i forkant av loven og en drøftet en samarbeidsstrategi som går ut på å gjensidig informere hverandre om bevegelser i miljøet. Samme tiltak har også kontakter i næringslivet og har på lik linje med politiet veiledet eksempelvis hotellnæringen på hvordan de kan forholde seg til prostitusjon. Det presiseres at oppgavefordelingen mellom politiet og det sosiale tiltaket er avklart, men oppgave- og ansvarsfordeling synes likevel mer overlappende enn i eksempelet over. Begge eksemplene viser imidlertid at innholdet i prostitusjonstiltakene er noe endret gjennom samarbeid med politiet eller på bakgrunn av politiets intervensjon på feltet.

På overordnet nivå er det kontakt mellom politiet og kommunene der en orienterer hverandre om utfordringer og prioriteringer i de ulike etatene. Informanten fra en av kommunene viser til at samarbeidet mellom kommunen og politiet er blitt tettere, og flere anser innsatsen fra politiet sin side som positiv og viktig. Kommunene har i varierende grad inntatt en kontrollrolle. I Oslo kommunes Handlingsplan mot prostitusjon (2008 – 2010) var det tiltaksfestet at kommunen, med utgangspunkt i hallikparagrafen, skulle bistå gårdeiere og utleiere med informasjon og eventuelt tiltak for å få slutt på prostitusjonsvirksomhet som avdekkes i deres boliger. Videre fremgikk det at kommunen skulle samarbeide med politiet blant annet om stengning av bordellignende virksomhet (Oslo kommune, 2008). Informanten fra Bergen kommune viser til tilsvarende eksempel, ved oppfølging av meldinger til byggesaksavdelingen om bruk av bygninger/ leiligheter til prostitusjonsvirksomhet. Samme informant forklarer at en er oppmerksom på hvor kommunen kan bidra ved å bruke kommunalt lovverk. Øvrige kommuneinformanter kan ikke se at kommunen har fått oppgaver i forhold til myndighetsutøvelse, og det kan tenkes at også dette fokuset er mer aktuelt i større kommuner med en mer utbredt prostitusjonsvirksomhet. Oppsummert har det vært en endring i samarbeidsrelasjonene mellom prostitusjonstiltakene og politiet. De fleste tiltakene synes å ha mer kontakt med politiet, enten for informasjons- og erfaringsutveksling eller for å fordele oppgaver seg i mellom.

Ettersom prostitusjonstiltakene tilstreber å justere seg etter endringer i prostitusjonsmarkedet, får ulike faktorer indirekte innvirkning på tiltakene. Intervensjon i form av hjelpetiltak og kontrolltiltak rettet mot aktørene i prostitusjon eller markedet som sådan, samt prostitusjonstiltakenes samarbeidsrelasjoner, er av betydning. I tillegg vil

samfunnets problemforståelse og opplevd belastning knyttet til prostitusjonsspørsmålene bidra til å påvirke policy og den offentlige responsen samlet sett.

6.5.3 Abolisjonisme som forutsetning for prostitusjonstiltakene

Lokalpolitikken er av betydning for prostitusjonstiltakene og politikerne får via ulike kilder rapportert utvikling i markedet. Politiske grep kan dreie seg om fokus på kontroll, holdninger eller praktiske tiltak for å påvirke prostitusjonsmarkedet, som igjen vil kunne få en mer eller mindre direkte effekt på de sosiale tiltakene. Dersom politikerne kutter i budsjettet eller omprioriterer hjelpetiltakenes innsats vil politikken få en avgjørende betydning.

Med tilkomsten av de utenlandske kvinnene til norske prostitusjonsmarkeder ble prostitusjonen svært synlig og temaet har fått stor politisk oppmerksomhet og mediedekning av en slik karakter at en vanskelig kan forestille seg at det ikke har hatt betydning for lokale myndigheter i de enkelte byene, da spesielt Oslo, Bergen og Stavanger. Ut fra et sosialinteraksjonistisk prostitusjonsperspektiv kan en forvente at det er sammenheng mellom fenomenets synlighet og befolkningens problemopplevelse. Det er videre nærliggende å tro at samfunnets håndtering av prostitusjonsspørsmålene påvirker problemopplevelsen. En av kommuneinformantene (X) forklarer at *”det er klart at kommunens politikk (...) handler mye om, for det første, altså, redusere prostitusjonen både som et fenomen som går utover kvinner, og som er vold mot kvinner i mange tilfeller i alle fall... så er det selvfølgelig også... også et element av at det blir oppfattet veldig problematisk med den enorme, skal vi si, synligheten”*. Mens den synlige prostitusjonen fremstår som symbolsk viktig, kan det forstås tilsvarende viktig at myndighetene iverksetter tiltak for å imøtekomme dette.

Det er en bred forståelse blant informantene om at holdningene til intervensjon på prostitusjonsfeltet endret seg i perioden hvor de utenlandske kvinnene etablerte seg på prostitusjonsmarkedet i Norge. I tråd med policyteori tilsier informantenes erfaringer at problemopplevelsen har betydning for innstillingen til ulike løsninger. Flere informanter peker på at det er mindre støtte for tjenester til utenlandske kvinner og at det i løpet av denne perioden har festet seg en sterkere oppfatning om at prostitusjonsfenomenet burde ”fjernes”, jamfør oppfatningen av loven som et ”renovasjonstiltak”. En av informantene (E) uttrykker det slik: *”... vi ser det også, vi som får penger fra private innsamlere, når vi snakker om å samle inn penger for å hjelpe norske kvinner, så er det noe som selges mye lettere inn enn hvis vi snakker om å hjelpe nigerianske kvinner”*. Videre meldes det om innslag av rasisme,

og informanter mener å ha sett språklige endringer utover i 2009 i form av styggere ordbruk i omtalen av personer som selger sex. Rulletekster etter debattprogram i tv og blogger på lokalavisenes nettartikler nevnes som eksempler på hvor meninger ytres.

Ut fra policyteorien vil oppfatningen av prostitusjon som fenomen virke inn på legitimiteten til de prostitusjonsspesifikke hjelpetiltakene. Både blant ansatte i kommuneadministrasjonene og tiltakslederne er det en oppfatning av at de sosiale tiltakene har bred tilslutning. Det ble imidlertid presisert fra flere at dette var på et overflatisk plan og at kunnskapen om innholdet i tiltakene synes varierende blant dem som har meninger på feltet. Informant (A) fra en av kommuneadministrasjonene forklarer at på noen fagområder ”er kanskje forståelsen for at det finnes et sterkt faglig grunnlag svakere”. Samtidig som prostitusjonstiltakene erfarer å få støtte i egne kommuner og i fagmiljøet, har representanter som forfekter andre, eller mer ”rendyrkede” politiske syn på prostitusjon gitt uttrykk for at prostitusjonstiltakene i flere av byene ikke holder mål og at tjenestene har feil fokus⁵⁵. Kvinnepanelet (2010)⁵⁶ hevder sexkjøpsforbudet ”vitner om at det norske samfunnet anser prostitusjon som uforenelig med de menneskeretts- og likestillingsperspektiver vi ønsker å fremme” (pkt. 2.7) og har gjennom dette tatt et klart abolisjonistisk standpunkt til prostitusjon. Hjelpesystemet bes i mindre grad fokusere på skadereducerende tiltak og heller yte hjelp til at den enkelte kommer ut av prostitusjon (Kvinnepanelet, 2010). Gruppen ønsker at det igangsettes lokale tiltak for å bistå personer ut av prostitusjon, til tross for at slike tiltak allerede finnes i flere byer i Norge. Denne kritikken kan tolkes i et instrumentelt perspektiv hvor legitimitet knyttes til måloppnåelse i henhold til overordnet policy, og intervensjon forventes å gi snarlige og forutsigbare konsekvenser. Kvinnepanelet har fått motbør fra prostitusjonsfeltet⁵⁷ da utvalget ikke synes å ha tatt i betraktning det prostitusjonsspesifikke arbeidet som har pågått i en årrekke. Mens forskning tilsier at prostitusjonsspørsmålene krever differensierte tiltak (Sanders m.fl., 2009), tilsier utspillet fra den regjeringsnedsatte gruppen at en forventer instrumentelle effekter av lov om kjøp av seksuelle tjenester, i tråd med en abolisjonistisk policy implementert som nulltoleranse til prostitusjon.

Tiltakslederne er i ulik grad opptatt av hvilket syn de har på prostitusjon som fenomen, og også sammenhengen mellom prostitusjonsforståelsen og de tjenestene som tilbys.

⁵⁵ Eksempelvis Kvinnegruppa Ottar, http://kvinnegruppa-ottar.no/no/index.php?option=com_content&view=article&id=578:etter-hensikten&catid=914&Itemid=74 Lesedato: 31.10.2010

⁵⁶ Kvinnepanelet ble nedsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren i februar 2010. Utvalget har utarbeidet en rapport om likestillingsutfordringer i Norge i dag, og inkluderer et avsnitt om prostitusjon.

⁵⁷ <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article3835429.ece> Lesedato: 31.10.10

Variasjonen strekker seg fra at enkelte har tematisert og arbeidet med dette i personalgruppen, til at andre tilsynelatende ikke har tatt stilling til grunnforståelsen av fenomenet. Tiltaksleder B påpeker at *”på den ene siden så er dette et politisk spørsmål, men på den andre siden så er det jo også et faglig spørsmål i forhold til virkemidler og hva man tror på”*. Lederne ser ut til å forholde seg til begge disse sidene av prostitusjonsspørsmålet. På spørsmål om tiltakets oppfatning av prostitusjon som fenomen, svarer en av lederne (F) at tiltaket ved oppstarten var *”en tradisjonell del av det radikale feministiske miljøet (...) hvor prostitusjon ble ansett som vold mot kvinner og at menn var overgriperne”*. Lederen forklarer videre at *”vi endret sakte, men sikkert syn på det (...) vi traff mange kvinner som fortalte oss forskjellige historier (...) jo mer vi ble kjent med større deler av miljøet, jo mer nyansert ble dette bildet”*. Leder E forklarer at *”vi ligger nok mye i den forståelsen at vi ser på prostitusjon som et sosialt problem (...) kvinnebevegelsens motto at ’prostitusjon er vold mot kvinner’, det er ikke noe vi stiller oss helt bak. Vi syntes det er for ekstremt og for lite nyansert”*. Et flertall av tiltakslederne synes å anerkjenne prostitusjonens mange varianter. Tiltaksleder D viser til at problemforståelsen vil variere med arena for sexsalg og kvinnes situasjon: *”Det er nok gateprostitusjon og menneskehandel... det er de to områdene. Det andre som foregår i... innomhus... der har jo politiet først og fremst hatt fokus på at det ikke skal være menneskehandel i det og vi har hjulpet til så godt vi kan hele tiden. (...) Mens det med prostitusjon i seg selv det tror jeg nok at de fleste tenker; `Ja, skal vi nå gjøre så veldig mye i forhold til det, da?’”*. Innemarkedet og frivillig prostitusjon oppfattes i mindre grad å være et offentlig anliggende.

Selv om noen klart legger til grunn at prostitusjonsvirksomhet er uønsket for kvinnene, er det ingen som forfekter et syn basert på at all prostitusjon er menns vold mot kvinner, jamfør det radikalfeministiske perspektivet som preger abolisjonismen. Det er på den andre siden heller ikke noen som plasserer prostitusjon i rammen av et sosialliberalistisk feministisk perspektiv med en dominerende oppfatning av at prostitusjon er en form for arbeid. Leder G svarer på spørsmålet om innstilling til prostitusjon at *”det er ikke en ønsket situasjon å være i, det er ikke en hjelp for kvinnene at det bare avstigmatiseres, og så kan en fortsette som om ikke dette var et problem”*. Ut fra dette vil ikke tiltakets oppgaver innbefatte empowerment-tjenester for å styrke den enkeltes posisjon i sin rolle som sexselger. Selv om ikke informantene plasserer prostitusjonstiltakene i en radikalfeministisk referanseramme, må hoveddelen av tjenesteytingen på feltet forstås som inspirert av denne tradisjonen. Fremfor å

være forankret i sosialliberal feminisme, synes skadereduserende tjenester å være parallelle innsatser, tilsvarende de differensierte tilnærmingene til rusfeltet i Norge.

Sexkjøpsloven er i utgangspunktet å anse som et instrumentelt tiltak, og lovgiverne forventet en reaksjon i prostitusjonsmarkedet. Loven har endret flere av forutsetningene for tiltakene på prostitusjonsfeltet og det kan tenkes at også innholdet i tiltakene endres, enten som direkte konsekvens av loven, eller som følge av lovens effekter på markedet.

7 PROSTITUSJONSTILTAKENES RESPONS PÅ SEKKJØPSLOVEN

Det har ikke vært endringer i prostitusjonstiltakenes tjenesteyting som direkte konsekvens av sexkjøpsloven. Imidlertid er det sett en rekke tilpasninger som følge av endrete forutsetninger. Dette innebærer at endringer i prostitusjonstiltakene kommer som en indirekte konsekvens av loven. Forutsetningene knytter seg til konkrete forhold som støtter oppunder sexkjøpsforbudet, så som endring i økonomiske bevilgninger og overordnede prioriteringer. I tillegg er det registrert endringer i prostitusjonsmarkedet. Et utvalg sosialpolitiske innsatser er av betydning for individuelle og strukturelle forhold som i større og mindre grad påvirker feltet. Likevel er endringer i innsatsen på prostitusjonsfeltet særlig knyttet til prostitusjonstiltakene. Tiltakene synes i ulik grad berørt av sexkjøpsloven, og på bakgrunn av det teoretiske tilfanget kan det tenkes fem ulike scenarier for respons i tiltakene. Et sentralt spørsmål er hvorvidt de alternative scenariene er dekkende for den virkeligheten som søkes belyst.

7.1 Scenario 1: Endring i prostitusjonstiltaket som tilpasning til sexkjøpsloven

Sett ut fra et instrumentelt perspektiv vil endring i prostitusjonstiltakene skje som en tilpasning til intensjonene bak sexkjøpsloven. I henhold til det sosialinteraksjonistiske perspektivet kan en forvente at prostitusjon er definert som et problem ved at inngripen er vedtatt, og sexkjøpsloven er å forstå som et virkemiddel for å oppnå et mål. Den rasjonelle tankegangen i det instrumentelle perspektivet innebærer en forventning om endring i prostitusjonen som følge av intervensjon. En slik antagelse kommer til uttrykk i noen av intervjuene. De planlagte økonomiske nedskjæringene i Oslo kommunes prostitusjonstiltak er et eksempel på en instrumentell forventning til lovens effekt. Informanten fra kommunen forklarer at nedskjæringene ble planlagt på bakgrunn av at en en regnet med mindre aktivitet etter iverksettelsen av loven.

Det ultimate utfallet av en problemløsningsprosess, sett i et instrumentelt perspektiv, vil være påstanden *prostitusjon finnes ikke lenger*, og som følge av dette at hjelpetiltakene for kvinner i prostitusjon er blitt overflødige. I Bergen finnes det et eksempel på at prostitusjonstiltakene møter denne holdningen fra sine omgivelser. Kort tid etter lovens iverksettelse ble leder kontaktet av en person som ønsket å overdra tiltakets lokaler. Denne

personen trakk den instrumentelle konsekvenslogikken til det ytterste, og forutsatte at med sexkjøpsforbudet var problemet å anse som løst og mente at det derfor ikke var grunn til å opprettholde tiltaket.

I tråd med en instrumentelt basert forventning om snarlige resultat av intervensjon, rapporteres det om endringer i prostitusjonsmarkedet og i situasjonen for kvinnene. Informantene anser loven som årsak til endringene, hvilket innebærer at situasjonen har latt seg regulere slik en kan forvente ut fra en markedsforståelse av prostitusjonsfenomenet. Forutsetningene for prostitusjonstiltakene er dermed endret. I et instrumentelt perspektiv vil dette imidlertid være underordnet ettersom løsningen er valgt på bakgrunn av kalkulerte omstendigheter og utfall. Forutsetningene for tiltakene antas å ha mindre betydning etter at løsningen er iverksatt. Ved valget av en strafferettslig tilnærming til prostitusjonsfeltet har denne rasjonelle tankegangen vært problematisert. Tiltaksleder A uttrykker: ”... *vi var urolige for den avgjørelsen som ble tatt om den loven med alle mulige forenklinger som ligger i det... av situasjonen*”. Dette kan forstås som kritikk av den ideelle rasjonaliteten. Sammenhengen her vil være at beslutningen ikke er tatt på et tilstrekkelig opplyst grunnlag eller at lovgiverne ikke har tatt høyde for alle mulige utfall av intervensjonen, jamfør begrepet begrenset rasjonalitet.

Holdningsarbeid og forebyggende innsatser har fått en tydeligere plass i arbeidet til prostitusjonstiltakene, og flere tiltak kan sies å støtte opp under loven på holdningssiden. Denne tendensen startet før sexkjøpsloven ble vedtatt og kan antas å være et resultat av at policy er, og har vært, befestet i et abolisjonistisk utgangspunkt. Kommuneinformantene vektlegger forebyggingsperspektivet for fremtiden, og en opprioritering på dette området kan forstås som en instrumentell respons på sexkjøpsloven. Både holdningsarbeid og forebyggende arbeid vil kunne regnes som innfallsvinkler for å oppnå den overordnede målsettingen om å bekjempe prostitusjon. Imidlertid vil eventuelle resultater best forstås i en institusjonell forståelsesramme.

Selv om det ikke råder en oppfatning av at prostitusjonstiltakene har fått en rolle i å skulle implementere sexkjøpsforbudet, er dreiningen mot exiting-tiltak klar. Dette harmonerer godt med en instrumentell forståelse av endring. Ved at det foreligger en beslutning om at prostitusjon skal bekjempes vil alle virkemidler rettes i den retning og prostitusjonstiltakene får således en tydeligere abolisjonistisk funksjon. I et instrumentelt perspektiv er organisasjoners legitimitet knyttet til grad av måloppnåelse. Ut fra dette synet vil prostitusjonstiltakene anerkjenne konsekvenslogikken og tilstrebe å nå det fastsatte målet. En har sett

organisatoriske og metodiske tilpassninger i prostitusjonstiltakene, særlig endringer i oppsøkende virksomhet til henholdsvis å rette seg mot innemarkedet og å være tilgjengelig på gaten senere på natten. Dette kan tolkes som forsøk på å imøtekomme den abolisjonistiske målsettingen med å nå ut til målgruppene med exiting-tiltak.

Instrumentelle tilpasninger av denne typen er med et unntak meldt fra alle tiltakene. I forbindelse med utfordringer knyttet til det å lede prostitusjonstiltakene i denne perioden, forklarer tiltaksleder E at *”jeg tenkte at det kan bli veldig dramatisk, for hvis vi ikke klarer omstillingene, så melder vi oss i praksis ut og nedskjæringer blir et resultat av det”*. Dette kan forstås som et uttrykk for at organisasjonens overlevelse avhenger av å utvikle seg i takt med policy, hvilket kan ha sammenheng med legitimitet i et instrumentelt perspektiv, eller også i et institusjonelt perspektiv. En alternativ tolkning av den organisatoriske og metodiske endringen vil kunne være at hensikten er å nå ut med informasjon og skadereduserende tiltak for å ivareta andre viktige problemområder (enn exit), jamfør det andre scenariet.

Arbeid mot menneskehandel og prostitusjonsexit er eksplisitt prioritert fra statlig hold. Oppfølging av endrete prioriteringer kan forstås som implementering av en tydeligere abolisjonistisk policy, og de fleste prostitusjonstiltakene har de siste årene fått nye samarbeidsparter innenfor disse områdene. Til dels synes dette å være en gradvis utvikling som begynte forut for sexkjøpsloven, og dels synes endringen å være et resultat av bevisst styring. I den grad samarbeid er opprettet på bakgrunn av gitte målsettinger kan dette fortolkes som en instrumentell respons. Gjennom det Skilbrei og Tveit (2008b:251) har kalt *”nykriminalisering og oppkriminalisering”* av prostitusjonsfeltet, er politiet i større grad akseptert av prostitusjonstiltakene som en legitim aktør. Tiltaksleder G sier at *”det som kanskje er positivt og viktig... det som kanskje har endret seg, er samarbeidet med politiet og politiet sitt trykk på dette. For det har jo endret seg som følge av loven. At samarbeidet med politiet er blitt enda tettere er vel et resultat av loven, kan du si”*⁵⁸. Flere tiltaksledere viser til at tiltakene de siste årene har vært involvert i faste samarbeidsfora hva gjelder menneskehandelsproblematikk. En overordnet overbygning om menneskehandel som organisert kriminalitet kan ha bidratt til at prostitusjonstiltakene og politiet har funnet fellesskap i menneskehandelsfeltet som et høyt prioritert område. Mens kontakten på menneskehandelsområdet synes relativt formalisert, fremstår samarbeid som angår sexkjøp og prostitusjon generelt, som løsere. Tiltakslederne beskriver hovedsakelig uformelle

⁵⁸ Ved sitatgjennomlesning våren 2011 forklarer informanten at dette ikke lenger stemmer.

informasjons- og erfaringsutvekslinger i denne forbindelse, og kontakten med politiet synes tettest for de tiltakene som i størst grad gir uttrykk for en positiv innstilling til sexkjøpsloven.

Som konsekvens av en ny intervensjon på prostitusjonsfeltet er det blitt en tydeligere oppfatning av at *prostitusjon må overvåkes*. Statistikk og omfangsberegninger av prostitusjonsmarkedet gis stor betydning i den offentlige debatten (Tveit og Skilbrei, 2008b), og påvirker således policy og prioriteringer. Selv om informantene ikke direkte fremhever de sosiale tiltakenes registrerings- og rapporteringstiltak, fremstår det som klart at både kvantitative og kvalitative kartlegginger verdsettes, muligens enda mer enn tidligere. Utfra et sosialinteraksjonistisk perspektiv på prostitusjon kan en forvente at aktørene i markedet og kontrollutøverne gjensidig vil påvirke hverandre, og at reguleringstiltak vil medføre nye definisjonsprosesser. I en strengt tolket instrumentell forståelsesramme forstås problemet som klart definert. Rollene er avklart og det er i utgangspunktet begrenset rom for spørsmål om hvorvidt løsningen virker. Kartlegging og overvåking kan imidlertid være nødvendig for at policy skal få ønsket effekt, ved at prostitusjonstiltakene da kan foreta justering for å tilstrebe bedre måloppnåelse.

Ved siden av prostitusjonstiltakenes kontinuerlige drift drives statlige finansierte prosjekter. Prosjektorganiseringen og finansieringsordningene innebærer søknadsprosedyrer og rapportering fra år til år. Søknads- og rapporteringsprosedyrer og formaliserte samarbeidsfora på menneskehandelsfeltet har ført til større nærhet mellom Justis- og politidepartementet og prostitusjonstiltakene. Dette medfører en sterk statlig rolle i hjelpetjenestene knyttet til exiting, og prostitusjonstiltakene synes slik omfattet av en sterkere statlig styring. Det er da verdt å merke seg at styringen av hjelpetjenester for exit ligger under kontrollmyndighetenes ansvarsområde, mens skadereduserende ytelser støttes av Helsedirektoratet over midler som ikke er øremerket til prostitusjonsfeltet.

Sammen med at politiet får en større rolle på feltet, blir de også tillagt mer definisjonsmakt. En kan forvente at dette vil bidra til å sette og opprettholde prostitusjon, prostitusjonsorganisering og migrasjon i en forståelsesramme som handler om kriminalitet og organisert kriminalitet, jamfør menneskehandelsperspektivet på globalisert prostitusjon. Andrijasevic (2010:7) skriver at: *"Agents/contractors feature as central to a large body of scholarship on 'sex trafficking' that approaches the issue from the perspective of organized crime. Much of this scholarship is policy oriented and attempts to answer such as how criminal organisations operate, what are their type, size, and structure, and what governments ought to do in order to combat criminal networks"*. Forståelsen av

prostitusjonsfenomenet og policy er uatskillelig og den naturlige følgen av et kriminalitetsfokus er kontrolltiltak. Båndene mellom kunnskapsproduksjon på feltet og policy synes tett, og kommuneinformant Z illustrerer en dobbel funksjon ved det kommunale prostitusjonstiltaket: *”I [kommunen] har det jo blitt sånn at det at [prostitusjonstiltaket] er mye instrumentet der både for å ha... både som kunnskapsbase og for iverksetting av tiltak”*. Hvis hjelpetiltakene på prostitusjonsfeltet reduseres sterkt, vil dette i sin ytterste konsekvens innebære at politiet får en dominerende rolle som kunnskapsleverandør. Sett ut fra et sosialinteraksjonistiske prostitusjonsperspektiv, vil en politidominert kunnskapsproduksjon trolig føre til en ytterligere kriminalisering av prostitusjonsfenomenet.

7.2 Scenario 2: Begrensning av eventuelle negative konsekvenser av sexkjøpsloven

Ut fra et instrumentelt perspektiv vil stabilitet i prostitusjonstiltakene bety at det finnes viktige problemområder som må prioriteres og ivaretas. Dette innebærer at de gitte problemområdene er overordnet betydningen av sexkjøpsloven. Som tidligere nevnt forklarte en av informantene at kriminaliseringsdebatten stilnet i perioden hvor HIV/AIDS-problematikken stod på dagsorden. Slik kan det tenkes at skadereduserende tjenester prioriteres fordi de ansees som løsningen på viktige problemområder, til tross for et abolisjonistisk utgangspunkt.

Det kan tolkes instrumentelt at noen prostitusjonstiltak hadde en avventende holdning til tilpasninger i egen virksomhet. En ”vente og se”-holdning kunne være hensiktsmessig for dem som hadde en forventning om at sexkjøpsloven ville medføre negative konsekvenser og avdekke nye problemområder. Dette ville i så fall være en strategisk stabilitet for å avvente hvilken betydning intervensjonen får. Dersom prostitusjonstiltakene snur seg raskt med nye prioriteringer og mot intensjonen med loven, vil en kunne forvente at det ville være vanskeligere å avsløre uintenderte effekter av lovgivningen. En avventende holdning kunne også tenkes å bedre ivareta fleksibilitet for å eventuelt imøtekomme nye og viktige problemstillinger. Før innføringen av sexkjøpsloven trodde de færreste at prostitusjonen ville forsvinne, og informantene gir uttrykk for en antagelse om at prostitusjonen vil bestå på nye steder eller i andre former. Ett år etter innføringen av loven er det fortsatt både norske og utenlandske kvinner i gate- og innendørsprostitusjon, og den metodiske tilnærmingen i form av oppsøkende virksomhet er fremdeles viktig for å følge utviklingen og å holde kontakt med kvinnene.

Samtidig kan intervensjonen medføre nye problemområder i seg selv. Eksempelvis rapporteres det om at kvinner i prostitusjon opplever ulike former for uro og kontroll, samt sanksjoner iverksatt av næringsliv og det sivile samfunn. Forstått i et instrumentelt (og institusjonelt) perspektiv kan dette være et viktig problemområde for prostitusjonstiltakene å ivareta ettersom det går på bekostning av andre prioriteringer, eksempelvis et samfunn fritt for diskriminering. Flere av tiltakene har drevet opplysnings- og rådgivningsarbeid ovenfor kvinnene knyttet til juridiske rettigheter og plikter i møte med eksempelvis politi, huseiere og hoteller. Slik kan særtiltak være viktige i et instrumentelt perspektiv for å opprettholde spesifikke tjenester ovenfor målgruppene. Mens det ordinære hjelpeapparatet vil være innstilt på implementering av rådende policy, vil partikulære tiltak kunne holde fokus på problemområder som ikke ivaretas av overordnet målsetting.

7.3 Scenario 3: Styrking av eksisterende tilbud i tråd med sexkjøpslovens intensjoner

Loven som instrumentelt virkemiddel vil i et institusjonelt perspektiv få betydning når den trekker i samme retning som den grunnleggende oppfatningen i de sosiale tiltakene. Eventuelle endringer i prostitusjonstiltakene vil henge sammen med styrking av eksisterende praksis. Også dette scenariet vil dermed kunne forklare en ytterligere oppsøkende innsats fra prostitusjonstiltakenes side. En slik utvikling vil da være et resultat av at sexkjøpslovens intensjoner samsvarer med verdigrunnet i tiltaket. Det sentrale spørsmålet i denne sammenheng er altså hvorvidt rasjonale bak tiltakene og intensjonen bak loven er sammenfallende.

Det fremgår av intervjuene at det er stor grad av endringsvillighet i prostitusjonstiltakene. Prostitusjonsmarkedet er omskiftelig av natur og endringsvilligheten i tiltakene synes knyttet til utvikling i miljøene og tiltakenes brukergrupper. Tiltaksleder B forklarer det slik: ”... *en tjeneste som jobber på et så 'politisk hett' felt som prostitusjon, og for så vidt også et så pass... hva skal jeg si, komplisert, er jo nødt å tenke litt strategisk i forhold til... altså fremover, hva er det som rører seg i markedet? (...) dette må vi på et vis følge og så må vi justere driften av tiltakene våre i forhold til de endringene som er på markedet og være åpen for det*”. På denne måten kan en forstå at endringer i tiltakene i større grad vil være en følge av de konsekvenser sexkjøpsloven gir for målgruppene, enn det at det kommer en lov i seg

selv. I det institusjonelle perspektivet vil endring fortrinnsvis være evolusjonær, som en gradvis utvikling i takt med omgivelsene.

Mens sexkjøpsloven representerer nulltoleranse til prostitusjon, har de prostitusjonsspesifikke hjelpetilbudene tatt utgangspunkt i et skadereduserende perspektiv frem mot innføringen av sexkjøpsloven. Skilbrei og Renland (2008:173) skriver at sentralt i skadereduksjonsprinsippet er ”[å] gi mennesker den hjelpen de trenger når de står i situasjonen for å øke deres muligheter til å ta andre valg senere ved å skape nye handlingsrom eller subjektposisjoner gjennom å behandle individet som kapabel til å endre sitt eget liv”. Tjenester basert på skadereduksjon har således også et endringsperspektiv, men det er ikke en forutsetning for å motta hjelp at man tar avstand fra prostitusjon eller nødvendigvis har et langsiktig mål om å komme ut av prostitusjon. Noen av de sosiale tiltakene har hatt et mer uttalt abolisjonistisk grunnlag enn andre, men i praksis viser dette seg som nyanseforskjeller mellom tiltakene (Tveit og Skilbrei, 2008b). Siden 90-tallet har en sett verdien av skadereduserende tjenester i seg selv, og også har disse innsatsene vært brukt som tilnærming til eller som motivasjon for endring.

Styrking av exiting-tiltak og arbeid mot menneskehandel etter innføringen av sexkjøpsloven kan forstås i lys av et institusjonelt perspektiv på endring. Når radikalfeminismen oppfattes å ha hatt størst innflytelse på hjelpetiltakene (Mühleisen, 2005), har tiltakene allerede vært bygget på et abolisjonistisk utgangspunkt. I forhold til å støtte oppunder loven med sosiale exiting-tiltak fortalte tiltaksleder F at ”vi har jo drevet med det hele tiden, men med loven fikk vi et 'spark bak' til å intensivere det for det kom også mer penger. Så det... det er for så vidt noe jeg syntes har vært gledelig”. Tydeligere prioriteringer mot prostitusjonsexit kan således sies å være i tråd med institusjonaliserte verdier. Selv om det ikke synes enighet om at et sexkjøpsforbud var nødvendig for å fremme denne innsatsen, vil hjelpe- og kontrolltiltak med denne prioriteringen trekke i samme retning.

Menneskehandelsfokuset har preget policy på prostitusjonsfeltet og dette var viktig i debatten frem mot sexkjøpsforbudet. Ved innføringen av sexkjøpsloven hadde kommunene generelt en avventende innstilling til eventuelle endringer i prostitusjonen og hvorvidt det ville bli behov for endringer i tjenestene. Kommuneinformant W forklarer at det var i kommunens hensikt å ”se hva blir resultatet av dette [sexkjøpsloven] (...) jeg tror det òg skyldes at vi har vært så... hatt så fokus på dette med menneskehandel og har tenkt... (...) i og med at det er i hovedsak utenlandske kvinner dette dreier seg om (...) sexkjøpsloven den kom òg som et... noe av argumentene der var jo òg nettopp det med menneskehandel (...) jeg så

ikke sånn behov for å gjøre noe annet grep enn det vi... altså det vanlige hjelpeapparatet som vi har pluss den... det spesielle tiltaket [menneskehandel]". Hvis utgangspunktet var at endringer i markedet og dermed omgivelsene førte prostitusjonstiltakene inn på menneskehandelsområdet, er det nå en villet policy på å beholde oppmerksomheten der. Dette innebærer også at for noen prostitusjonstiltak er fokuset ytterligere styrket på menneskehandel i tråd med et institusjonelt endringsperspektiv.

I prostitusjonsdebatten har spørsmålene om normer og verdier vært viktige, og i etterkant av innføringen av sexkjøpsloven er fokuset på holdninger til sexkjøp blitt sterkere. Dette har også vært ønsket fra radikalfeministenes side da de tillegger samfunnsforholdene deler av ansvaret for prostitusjonen. Holdningsarbeid er spesifikt rettet mot de institusjonaliserte verdisettene, og i tråd med en instrumentell tilnærming kan en anse holdningsarbeid som et middel for å oppnå ønsket mål om avstand fra sexkjøp. Dette kan sies å være en målrettet tilnærming til meningsdannelse, jamfør sosialinteraksjonistiske perspektiver på prostitusjon. Resultatet vil dermed kunne bli en institusjonell endring som i neste omgang kan påvirke forutsetningene for prostitusjonstiltakene ved at markedet begrenses og videre at innholdet i tiltakene justeres i henhold til en passendehetslogikk.

7.4 Scenario 4: Motstand mot endring

Med utgangspunktet i det institusjonelle perspektivet kan man imidlertid også forvente at organisasjonene motsetter seg endring. På bakgrunn av institusjonaliserte verdier i samfunnet generelt, og i tiltakene spesielt, kan en anta at sexkjøpsforbudet oppfattes som intervensjon i strid med "måten vi gjør det på". Eksempelvis kan utgangspunkt for en slik motstand være at prostitusjon er et sosialt problem som må imøtekommes med sosialpolitiske virkemidler. Et annet eksempel kan være oppfatningen av at kriminaliseringen går på bekostning av prinsipper som selvbestemmelse og integritet, viktige verdier i det vestlige samfunnet (og i et sosialliberalt feministisk perspektiv). Slik kan det finnes ulike beveggrunner for at prostitusjonstiltak yter motsand mot endring i innsatsene. I tillegg til at prostitusjonstiltakene kunne innta en strategisk avventende tilnærming, kan institusjonell motstand mot endring vise seg gjennom en "vente-og-se"-holdning. En "vente-og-se"-holdning kan knyttes til spørsmålet om hvorvidt intervensjonen enten er i samsvar med normer og verdier, eller også om den endrer omgivelsenes normative oppfatning. Dette innebærer at endring eller tilpassning ikke er innforstått, men snarere avhengig av omgivelsenes reaksjon på sexkjøpsforbudet.

Når det kommer til innholdet i prostitusjonstjenestene var det flere informanter som gav uttrykk for en innstilling om at ”vi har det tilbudet vi har”. Dette kan tolkes som at tiltaket ønsker å arbeide utfra eksisterende praksis uavhengig av sexkjøpsforbudets intensjon. Dette vil være aktuelt dersom det er annet sett med verdier som er gjeldende i tiltakene enn den forståelsen som ligger til grunn for forbudet. Dette ville illustrert en klassisk institusjonell motstand mot endring. Imidlertid fremstår det som mer aktuelt at det har hersket en forventning om at sexkjøpsloven ikke kommer til å medføre betydelige endringer, eller eventuelt en oppfatning av at prostitusjonstiltaket uansett vil være tilstrekkelig tilpasset i innhold og omfang.

En tilnærming bygget på toleranse har vært sett som nødvendig for å imøtekomme variasjonen som finnes i gruppen av kvinner som selger sex (Sanders m.fl., 2009). Noen prostitusjonstiltak vektlegger å opprettholde skadereduserende innsatser for å imøtese at ikke alle ser det som et alternativ å slutte med salg av sex. Dagens fokus på exiting medfører utfordringer for hjelpetiltakene. Etersom alternativene til prostitusjon synes begrenset, og store grupper av kvinnene mangler rettigheter, vil det være nødvendig med variasjon i hjelpetiltakene på feltet dersom en skal nå alle. Sett i et institusjonelt perspektiv vil dette kunne være bakgrunn for at en ikke samler innsatsen rundt en overordnet prioritering. For de fleste utenlandske kvinnene er exiting-tiltakene knyttet til status som ”mulig offer for menneskehandel” og bistand i denne forbindelse kommer ofte med vilkår om å bryte med prostitusjonsvirksomheten og kontaktnettet (Skilbrei og Renland, 2008). Dette innebærer at hjelpetiltak er tilgjengelig for de som kan identifisere seg som et offer i henhold til et radikalfeministisk perspektiv på prostitusjon, og må forstås som et uttrykk for nulltoleranse til prostitusjon. På denne bakgrunn kan det tenkes at prostitusjonstiltakene yter motstand mot å rette alle ressursene mot exiting.

Det kan tenkes en kombinasjonsløsning ved at en gjør justeringer i tiltaket i henhold til lovens intensjon, men at en likevel fastholder på deler av virksomheten. Fra et radikalfeministisk ståsted har det vært fremmet kritikk mot skadereduksjonsprinsippet. Tilnærmingen har vært kritisert for å ”tilrettelegge” for prostitusjon fremfor å motarbeide fenomenet. Denne kritikken har ikke møtt gjenklang i fagfeltet og tiltaksleder B sier at *”det kan godt hende at noen, og med rette sikkert, kan beskylde... at prostitusjonstiltakene kan beskyldes for at man... på en måte kanskje ikke har hatt nok fokus på muligheten for å komme seg ut en gang i tiden, vel vel, men så har vi i alle fall det fokuset nå, men da må man ikke 'kaste barnet ut med badevannet' (...) så da tenker jeg det blir veldig viktig for oss at vi*

da forklarer denne sammenhengen, denne logikken, sånn at det ikke blir overhengende fokus på at man... man kun går for det ene". Det presiseres i denne sammenheng at prostitusjonstiltakene må ivareta et spekter av innsatser som involverer både relasjonsbygging, langsiktig støtte og akutt hjelp. Et ensidig resultatorientert fokus på prostitusjonsexit er ikke tilstrekkelig selv om det vil være i henhold til en abolisjonistisk målsetning. I dette tilfellet vil betydningen av institusjonaliserte verdier og tankesett få samme utfall som stabilitet i et instrumentelt perspektiv der en ville fastholde deler av tiltaket for å ivareta viktige problemområder.

Tilpasning og endringsvilje synes å karakterisere prostitusjonstiltakene både formelt og institusjonelt. Selv om prostitusjonstiltakene i stor grad synes å være fleksible for endring, kommer også en viss grad av motstand til uttrykk i intervjuene. Motstanden kan tolkes ut fra faglige og politiske oppfatninger. Tiltaksleder A uttrykker at *"loven er jo loven, sant, og den er jo der... den må vi på en måte forholde oss til. Samtidig opplever jeg at vi kan være en sånn kritisk røst og stille noen kritiske spørsmål"*. Det synes klart at motstand i prostitusjonstiltakene primært handler om skepsis til en policy basert på strafferettslige virkemidler, og i mindre grad om motvilje til endring i eget tiltak. Leder F sier om utfordringene for prostitusjonstiltakene: *"... nå tror jeg at vi kommer til å måtte slåss (...) sikkert flere... tiltak i Norge, må nok slåss for å både ha god nok finansiering og ikke miste helt motet (...) den motløsheten som særlig gatejentene la for dagen på begynnelsen av 2009, den var ganske tøff (...) det er vondt å se, syntes jeg... rent faglig, moralsk, etisk... at det er enkelte områder hvor vi kommer så til kort som samfunn"*.

7.5 Scenario 5: Spørsmål om endring er ikke relevant

Teoretisk sett kunne en forventet at sexkjøpsloven ikke ville være relevant for prostitusjonstiltakene ettersom tiltakene retter seg mot kvinner som selger seksuelle tjenester, og ikke dem som kjøper. En kunne tenke seg at tiltakene fortsatte som før uavhengig av at kjøperne er kriminalisert. Dette ville forutsette at man kunne straffeforfølge etterspørselsiden uten at dette medførte endringer i behovene på tilbudssiden og/ eller uten at det påvirket prioriteringene i hjelpetiltakene. Eventuelt kan man se prostitusjon ut fra et funksjonalistisk perspektiv og anta at prostitusjonsmarkedet ikke vil la seg regulere. Dersom ikke sexkjøpere lar seg affisere av lovningen og opprettholder egen praksis skulle det tilsi at loven ble en symbollov uten praktisk betydning. Tilsvarende ville skje dersom lovgivningen ikke ble håndhevet etter intensjonene. Hvis så var tilfelle ville loven være uten betydning, og det ville

heller ikke være grunn til endring i prostitusjonstiltakene. Sett i et instrumentelt perspektiv er denne muligheten ikke aktuell da prostitusjonstiltakene vil måtte forholde seg til overordnet policy fremfor omgivelsenes respons på lovgivningen.

En annen mulighet er at sexkjøpsloven ikke er relevant fordi det i liten grad finnes et prostitusjonsmarked å regulere. Ut fra et sosialinteraksjonistisk prostitusjonsperspektiv er problemopplevelsen påvirket av fenomenets synlighet, og den synlige prostitusjonen og menneskehandel preget kriminaliseringsdebatten. På bakgrunn av dette kan en si at debatten var sentrert rundt prostitusjon som storbyfenomen. Det utelukker ikke at det finnes prostitusjon og mulige ofre for menneskehandel i andre deler av Norge, men de sakene som satt problemstillingen på dagsorden var tilknyttet større byer i Norge. Situasjonen i distriktene og hvordan et eventuelt sexkjøpsforbud skulle håndteres i rammene av et mindre lokalsamfunn var i liten grad et tema. Ut fra et institusjonelt perspektiv kan det tenkes at mottakelsen av et sexkjøpsforbud vil være annerledes på mindre steder enn i de største byene. Om dette sier informant D at *”et dilemma er jo faktisk det at, ok, så ser man at det er et stort problem og man lager faktisk en lov... og så skal den ut i hele landet, til alle 417 kommunene (...) Det gjør at det er mange kommuneansatte som må snu seg rundt og klø seg i hodet, og gjøre noe eller ikke gjøre noe (...) det har jo også noe med alle disse lensmannskontorene og hvordan man skal gjøre ting”*. De prostitusjonsspesifikke hjelpetilbudene er opprettet med utgangspunkt i avdekkete behov, og der det finnes prostitusjonstiltak finnes det også et prostitusjonsmarked. Likevel varierer størrelsen på markedet og det kan tenkes at mindre tiltak vil være mer avhengig av å være i takt med omgivelsene for å oppnå legitimitet og derfor i større grad vil motsette seg endring dersom loven ikke passer med institusjonaliserte normer og verdier. På den andre siden kan det tenkes at mindre tiltak lettere kan snu seg med omprioriteringer, jamfør en instrumentell endringsrespons.

I praksis er loven fulgt av klare forventninger om håndheving og uttalte prioriteringer til tjenesteytingen i de sosiale tiltakene på prostitusjonsfeltet. Hvis spørsmålet om endring likevel ikke er relevant for prostitusjonstiltakene, kan dette ha sin årsak i at tiltakets innhold allerede er i henhold til sexkjøpslovens formål. Dette kan sees i sammenheng med det første scenariet om instrumentell endring hvor intensjonen bak de sosiale tiltakene vil være å bidra til måloppnåelse i henhold til overordnet policy. Dersom tiltaket allerede er optimalt tilpasset ut fra en instrumentell tankegang vil endring som følge av loven heller ikke være relevant. En kan da anta at tiltaket også allerede er i takt med institusjonaliserte verdier og omgivelsenes forventninger. Kristiansand skiller seg fra de andre byene ved at en ikke har registrert særlige

endringer i prostitusjonsmarkedet etter innføringen av loven. Tilpasningene i tjenestene er følgelig minimale. Ut fra et instrumentelt perspektiv skulle en likevel se en dreining mot exiting-tiltak som følge av overordnet prioritering. Når prostitusjonstiltaket allerede var den tjenesten som i minst grad fremstod med et lavterskel- og skadereduserende perspektiv, kan bakgrunnen for den ubetydelige reaksjonen på loven tilskrives at tiltaket alt hadde fokus på prostitusjonsexit.

7.6 Et sjette scenario: Institusjonelle endringer på lengre sikt

På hver sin måte gir de fem første scenariene deler av en virkelighetsbeskrivelse. På bakgrunn av disse scenariene kan det imidlertid etableres en utvidet forklaringsmulighet. I dette sjette scenariet er sexkjøpslovens normative funksjon overordnet det instrumentelle aspektet og respons på loven må forstås i et lengre tidsperspektiv.

Til tross for at flere av informantene gir uttrykk for at prostitusjon ”er” og ”blir” i samfunnet, iverksettes tiltak som tyder på en tiltro til at prostitusjon kan bekjempes. Prostitusjonstiltakene er ulike i størrelse og organisering. De fleste tiltakene er grupper eller avdelinger som retter seg spesifikt mot prostitusjon, men inngår som en del av en større organisasjon som også har fokus på andre helse- og sosialspørsmål. Generelt sett er prostitusjonstiltakene sterkt omgivelsesorientert. Ut fra et instrumentelt perspektiv vil organisasjonene være særlig opptatt av de omgivelsene som er av betydning for måloppnåelse. I et institusjonelt perspektiv oppnår organisasjoner legitimitet gjennom tilpasning til omgivelsene mer generelt. Omgivelsene fremstår som komplekse med ulike målgrupper, problemområder og politiske interesser. Videre er omgivelsene skiftende og under sterk påvirkning av en rekke både nasjonale og internasjonale forhold. Gjennom høyt politisk fokus og faglige debatter nært knyttet til policyutvikling får omgivelsene sterk innflytelse på tiltakene og kan således sies å representere selve grunnlaget for hjelpetiltakene på prostitusjonsfeltet. Dette i seg selv fordrer tiltak med høy grad av fleksibilitet både i utforming og organisasjonskultur.

En uttalt policy og organisasjonsutvikling forstått i et institusjonelt myteperspektiv trekker prostitusjonstiltakene mot likhet. Prioriteringer som brer seg innenfor et fagfelt vil være preget av omgivelsene og politisk fokus, og i tillegg påvirker organisasjonene hverandre med tanke på hva som er legitime innsatsområder sett i et institusjonelt perspektiv. Myteperspektivet på organisasjoner beskriver hvordan virksomheter på et fagområde tilpasser

seg og ”vokser seg” like. I tråd med en abolisjonistisk policy på prostitusjonsfeltet samles hjelpetiltakene rundt exiting som det endelige målet. Dette kan komme til å innebære at endringsperspektivet styrkes i de skadereduserende innsatsene og at skadereduksjonstiltak ikke opprettholdes som viktige i seg selv, men snarere blir virkemidler i en nulltoleransestrategi. Tiltakene vil slik fremstå som like til tross for eventuell variasjon i ideologisk plattform.

Både internasjonal og nasjonal forskning viser at hjelpebehovet blant personer som tilbyr seksuelle tjenester er sterkt varierende. Dette tilsier at hjelpetiltakene må innrettes med varierte tilbud og oppsøkende virksomhet (Sanders m.fl., 2009). Å avslutte prostitusjonsvirksomheten er i de fleste tilfeller vanskelig og mange trenger ulike former for hjelpetjenester. Sanders m.fl. (2009:42) beskriver exiting-prosessen som en periode med ”yo-yoing” inn og ut av prostitusjon. Kvinner i prostitusjon innehar også ulike ressurser og de opplever i varierende grad å ha styring over sin egen situasjon. Dette oversees i en policy som bygger på det Scoular og O`Neill (2007:768) kaller en ”one-size-fits-all modell of exiting”. Dette betyr at partikulære tiltak på prostitusjonsfeltet kan ha en viktig rolle ved å bidra med prostitusjonsspesifikk kunnskap, motiveringsarbeid og å inngå i et samarbeid for å tilby den enkelte helhetlig og tilpasset oppfølging.

Sett i et radikalfeministisk perspektiv er strukturelle forhold som legger til rette for utnyttelse av sårbare kvinner sentralt. Holdningsarbeid og forebyggende innsatser er initiert for å imøtekomme dette. Tiltakslederne påpeker en rekke områder de anser som viktige påvirkningsfaktorer på prostitusjonsmarkedet, og dette skulle tilsi at forebygging og rehabilitering var mulig fra tilsvarende mange innfallsvinkler. Eksempelvis er bedre tilgang til frivillig rusbehandling sett som avgjørende for at rusmiddelavhengige i prostitusjon skal kunne forandre egen livssituasjon (Sanders m.fl., 2009), og tiltakslederne har erfart at man har nådd rusmiddelavhengige kvinner med hjelpetiltak. Imidlertid synes tiltak iverksatt i etterkant av sexkjøpsloven, å være spesifikt fokusert på prostitusjon og i mindre grad å involvere prostitusjon som et tema i generelle forebyggingsstrategier og sosialpolitiske innsatser rettet mot sosial ulikhet.

Selv om prostitusjon knyttes til levekår og samfunnsforhold er hjelpetiltakene hovedsakelig individuelt innrettet og ansvaret for rehabilitering ligger på den enkelte kvinne i prostitusjon. Scoular og O`Neill (2007:767) beskriver at den velferdspolitiske tilnærmingen har beveget seg i retningen ”from saving to responsabilizing fallen women”. Dette synes å være en gradvis endring som kan forstås i et institusjonelt perspektiv. Utviklingen kan tolkes

dit hen at prostitusjonstiltakene i mindre grad har rollen som ”barmhjertige hjelpere” og derved at den enkelte kvinne i prostitusjon har oppnådd en sterkere subjektstatus enn det kritikere har forbundet med offerbegrepet. Tiltaksleder B forklarer at *”denne tenkningen rundt kvinnen som offer, eller pasienten som et offer, er en tenkning som stemmer veldig dårlig overens med det menneskesynet jeg har og det... den ideologien som ligger bak oppsøkende sosialt arbeid og jeg... hvor jeg tenker at i den grad man faktisk kan endre noe så ligger endringspotensialet i brukerne (...) sånn at selv om det er grunner til at man havner i prostitusjon, incest eller tvang eller menneskehandel, ja, hva det nå måtte være for noe, så ligger det allikevel også en mulighet i det enkelte... i den enkelte til faktisk også velge seg ut av det”*. Ansvarliggjøring av kvinner i prostitusjon innebærer imidlertid ikke større aksept for at kvinner velger å fortsette med sexsalg, men denne tilnærmingen kan ha bidratt til at det synes mer akseptabelt for hjelpetjenestene å arbeide mer fokusert mot exiting. Selv om prostitusjonsfenomenet slik kan knyttes til et nyansert radikalfeministisk perspektiv, er målgruppen fremdeles oppfattet som ”fallen women”. Dette kan igjen medføre en ekskludering av de kvinnene som ikke opplever seg som sårbare i henhold til en radikalfeministisk tankegang, og som dermed ikke tilpasser seg rådende normer og verdier. Konsekvensen av dette blir at den som ikke vil, den som ikke klarer og den som av ulike årsaker ikke kan forlate prostitusjonen, utsettes for stigma og defineres som ”utenfor”.

Hva som tilbys den enkelte som ikke kan eller ikke ønsker å starte en prosess for å komme ut av prostitusjon er en utfordring i kjølvannet av et sterkt exiting-fokus. Sammen med oppbygging av gode tjenester for exiting, kan skadereuserende innsatser, samt det som måtte finnes av empowerment-tiltak, komme til å bli nedprioritert. Sett i et instrumentelt perspektiv vil en abolisjonistisk policy medføre økt kontroll og et hjelpetilbud med overvekt av tjenester for å bistå den enkelte ut av prostitusjon. Dette kan medføre at enkelte ”presses” inn i individuelle exiting-prosjekt. Ved tilrettelagte tiltakspakker øker både ansvaret for egen fremtid og risikoen for å mislykkes. Det individuelle ansvaret for rehabilitering skaper større fallhøyde. Resultatet av dette vil med sannsynlighet være ytterligere marginalisering for de som forblir i prostitusjon (Scoular, 2010; Scoular og O`Neill, 2007). Scoular og O`Neill (2007:774) skriver at: *”... the initiative looks like it is helping women, as it intends to – but does so by sustaining the binaries between good and bad, deserving and undeserving women, so that only those who responsibly exit, who fit dominant norms of citizenship and resume normal lifestyles and relationships are socially included, leaving those outside increasingly marginalized”*. Forstått slik er ikke problemet at de som ønsker det hjelpes til å komme ut av

prostitusjon. Utfordringen er at de som står igjen ekskluderes i motsetning til det å bli inkludert. Et strengt fortolket instrumentelt perspektiv tar ikke høyde for de uintenderte konsekvensene av å forholde seg til policy, og disse vil ikke utløse innsatser med mindre konsekvensene sammenfaller med andre høyt prioriterte problemområder, jamfør det andre scenariet. Negative konsekvenser av sexkjøpsloven kan i så måte komme til å gå upåaktet hen, med mindre det holdes høyt at dette nettopp var et prioritert område i lovens forarbeider.

I en institusjonell referanseramme blir spørsmålet hvilket verdsett som ligger til grunn i møtet med den ekskluderte gruppen. Dette har nær sammenheng med det sosialinteraksjonistiske perspektivet på prostitusjon og vil være grunnleggende for problemopplevelse og eventuelle løsningsforslag. Aktuelt i denne sammenheng er å stille spørsmål ved hvem denne målrettede velferdspolitiske tilnærmingen er tilrettelagt for, eller enda viktigere, hvem som ikke inkluderes. For dem exiting-tiltakene ikke treffer, begrenses bistanden til skadereduserende ytelser. En må da velge å fortsette med og å verdsette denne innsatsen som en del av eksisterende policy, eller også nedprioriteres enkelte grupper fra velferdstilbudene. Et nærliggende eksempel her er tredjelandsborgere uten rettigheter i velferdsstaten. Slik policy er utformet i dag, ansees ikke disse kvinnene som selvstendige personer som har tatt et aktivt valg om migrasjon i den hensikt å tjene penger, jamfør et sosialliberalt feministisk perspektiv på globalisert prostitusjon. De anerkjennes imidlertid heller ikke som sårbare og i behov for bistand med mindre dette innebærer at de definerer seg selv som offer for menneskehandel og tar i mot hjelp under forutsetning av å bryte med prostitusjonen og dermed inntektskilden. Dette etterlater kvinnene med to muligheter, hvorav den ene handler om å akseptere offerstatusen og innordne seg nulltoleranselinjen, og det andre alternativet er eksklusjon og ”utenforskap”.

Kvinnene tilbys sosial inkludering gjennom prosesser basert på ansvar og risiko (Scoular og O`Neill, 2007), og gjennom velferdspolitiske virkemidler disiplineres den enkelte til hva som oppfattes å være mer passende, jamfør en institusjonell passendehetslogikk. Kvinnene imøtekommes med en ”one-size-fits-all”-modell som dreier seg om å tilpasse seg samfunnets institusjonaliserte normer og verdier, hvilket synliggjør hjelpetiltakenes disiplinerende rolle. Ved å ivareta en disiplinerende funksjon kan prostitusjonstiltakene sies å ha en indirekte kontrollrolle (Tveit og Skilbrei, 2008b), en rolle som ikke er ny, men som synes styrket med fokuset på exiting og til dels også rapportering. I hvilken grad prostitusjonstjenestene fremstår som disiplinerende vil variere. Mens empowerment-tiltak og skadereduserende innsatser bygger på toleranse og aksept, kan exiting-tiltak forstås å bidra til at den enkelte tilpasser seg

og slik oppnår inkludering. Dette kan imidlertid også tolkes på en annen måte. Det prostitusjonstiltaket som i minst grad har skadereduserende tjenester har en klarere exiting-profil. Ledelsen anser det ikke som uoverkommelig for personer som er motivert for å endre egen livssituasjon at tiltaket ikke er helt lavterskelbasert. Mens denne utformingen av prostitusjonstiltaket på den ene siden kan gjøre tjenestene mer utilgjengelig for de kvinnene som er i en undertrykt og avhengig posisjon, kan på den andre siden en slik utforming tenkes å fungere mindre disiplinerende ved at prostitusjonstiltaket har begrenset oppsøkende aktivitet og i mindre grad driver skadereduserende tjenester med den hensikt å forberede en endringsprosess.

Sexkjøpslovens kontrollfunksjon retter seg spesifikt mot de som etterspør seksuelle tjenester. I tillegg har loven en forebyggende funksjon mot potensielle sexkjøpere og fremtidige sexkjøp. Det er klare instrumentelle sider ved rettslig regulering som virkemiddel, der lovgivningen er et middel for å oppnå et mål. Kriminaliseringen retter seg mot etterspørselssiden, mens hjelpetiltakene i hovedsak er rettet mot selgerne av seksuelle tjenester. Den verdibaserte kritikk som har rammet loven har hovedsakelig kommet fra den sosialliberale feministiske retningen knyttet til kvinnenens status og subjektposisjon. Spørsmålet om hvorvidt kriminaliseringen også skulle omfatte sexselgere har i mindre grad vært oppe til debatt, og sexkjøpsloven som instrumentelt tiltak synes å være sammenfallende med institusjonaliserte oppfatninger av prostitusjon. Det kan imidlertid tenkes at oppfatningene er ved å endres, i og med at det i liten grad problematiseres i den offentlige debatten at også kvinner i prostitusjon erfarer omfattende kontrolltiltak.

Sexkjøpslovens holdningsskapende funksjon er rettet mot samfunnet som helhet i form av å påvirke oppfatningen av prostitusjon som fenomen. I et sjette scenario er loven er i hovedsak å anse som et institusjonelt tiltak. Dette scenariet ugyldiggjør antagelsen om at endringsspørsmålet er irrelevant, jamfør det femte scenariet, i den forstand at man kan ikke se bort fra loven og lovens langsiktige effekt. Det sjette scenariet vektlegger lovens normative og symbolske funksjon, og anerkjenner at lovgivning har betydning utover sin suverenitet (Scoular, 2010). Denne erkjennelsen innebærer at aktører kan unngå håndheving av loven som instrumentelt tiltak, men at det ikke vil være mulig å unngå den normgivende effekten.

I henhold til et sosialinteraksjonistisk perspektiv vil kontroll og regulering rettet mot prostitusjonsmarkedet påvirke den institusjonaliserte oppfatningen av prostitusjon på lengre sikt. En av tiltakslederne (E) forklarer at *”markedet består jo av to aktører grovt sett, det er de som selger og de som kjøper (...) da kommer også både normer og holdninger og lovverk*

inn, altså i hvilken grad tør menn å kjøpe sex hvis det er forbudt, eller i hvilken grad tør de å kjøpe sex hvis normene i samfunnet er veldig negative til det å kjøpe sex". I tillegg til sexkjøpsloven som et instrumentelt kontrolltiltak, kan loven altså komme til å utøve en institusjonell form for påvirkning ved å definere prostitusjonen og aktørene i markedet. Med implementering vil sexkjøpsloven med sannsynlighet påvirke oppfatninger og holdninger (Scoular, 2010), hvilket i neste omgang kan få betydning for aktørene og prostitusjonsmarkedet i seg selv. Gjennom å påvirke normer i samfunnet generelt, kan loven også påvirke innholdet i prostitusjonstiltakene. Ved at sexkjøpsloven i et langsiktig perspektiv påvirker omgivelsene, vil nye intervensjoner fra hjelpetiltakene kunne komme til å oppfattes som "det passende" i tråd med et institusjonelt organisasjonsperspektiv. Endringer i hjelpetiltakene vil gjerne være av evolusjonær karakter og det blir vanskeligere å identifisere dem som en konsekvens av sexkjøpsforbudet.

I et langsiktig perspektiv vil dermed sexkjøpsloven kunne bidra til institusjonell endring i prostitusjonstiltakene. På bakgrunn av prostitusjonstiltakenes omgivelsesorientering er det sannsynlig at tiltakene vil la seg påvirke også av fremtidig utvikling. De sosiale tiltakene står tett på prostitusjonsmiljøene, og tiltaksleder G beskriver at *"vi skal fortsette å være villige til å endre oss i takt med der brukergruppene er og (...) å være offensive og ikke bare vente at folk finner oss. Så det er vår utfordring... å være flinke til å fange opp nye signaler, nye trender"*. Prostitusjonstiltakenes endringsvillighet vil med sannsynlighet også være viktig for tiltakenes legitimitet i fremtiden. Det synes å være innarbeidet og ønskelig fra kommuneadministrasjonene sin side at prostitusjonstiltakene arbeider med høy grad av fleksibilitet til eget felt. En av kommuneinformantene (Z) forklarer at *"utfordringen er jo å... egentlig hele tiden følge med på hvordan det [prostitusjonsmarkedet] endrer seg og... og være villig til å endre tiltak i forhold til det"*. Prostitusjonstiltakenes endringsvillighet synes å gjøre tiltakene fleksible både for overordnet policy og behov i målgruppene.

Prostitusjonsfeltet er lite og kontakten mellom de sosiale tiltakene, og mellom tiltakene og sentrale myndigheter er tett. Dette kan være medvirkende til at omgivelsesorienteringen er sterk og at innsatsområder sprer seg fra et tiltak til et annet. Institusjonelle organisasjonsperspektiver synes således å være viktig i forståelsen av prostitusjonstiltakene. Et eksempel på dette kan være tiltakenes respons på utenlandsk prostitusjon, og muligens vil også det at prostitusjonstiltakene snur seg mot menn i prostitusjon bli et tilsvarende eksempel. Det er ingen av de mulige forventningene til prostitusjonstiltakenes respons på sexkjøpsloven som kan forklare at tiltakene ser ut til å rette seg mot menn som selger seksuelle tjenester.

Mer sannsynlig handler dette om institusjonelle endringer styrt av faser for oppmerksomhet, og hva som er synlig i offentligheten enten det er i politikken, visuelt på gaten eller i internasjonale faglige diskurser. Det synlige har en symbolsk viktig verdi, og fokus på synlige problemområder kan gi prostitusjonstiltakene legitimitet sett både i et institusjonelt og et instrumentelt perspektiv.

Av det sjette scenariet fremgår at instrumentelle og institusjonelle perspektiver må sees i sammenheng. Sett i lys av prostitusjonsspesifikke forståelsesrammer betyr det at sexkjøpsforbudet vil ha en markedsregulerende effekt, i tillegg til å påvirke definisjonsprosesser og oppfatninger i tråd med et sosialinteraksjonistisk perspektiv. Scoular (2010:38) skriver at: *"Law and society are mutuelle constutive: law may occupy a more modest position and effect a less direct power than sovereign rule, yet it may take a more potent form as it increasingly operates alongside other normative ordering practices to shape subjects, identities, practices, and spaces"*. Med kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester har Norge beveget seg i retning av en prohibisjonistisk modell. Det kan tenkes ulike utfall av sexkjøpslovens institusjonelle effekt. Muligens vil en også i fremtiden imøtekomme prostitusjonen med kontrolltiltak mot sexkjøpere, eventuelt i kombinasjon med hjelpetiltak, og spesifikke hjelpetiltak rettet mot sexselgere. En annen mulighet er at Norge tar steget mot full kriminalisering. Tiltaksleder E sier: *"Jeg tror nok loven vil endre holdninger, eller kanskje det er holdningene som allerede har gjort at vi har fått loven, det er vanskelig å si, men jeg tenker at... jeg tenker nok at vi snart kommer til å stille spørsmål ved om det blir lov å selge sex også, det vil overraske meg om ikke det blir problematisert mer og at vi fort vil ende opp med... jeg tror det er mer sannsynlig at vi ender opp med at det også blir forbudt å selge sex enn at det blir tillatt igjen å kjøpe"*. Ved at sexkjøpsloven påvirker holdningene i samfunnet, og at prosesser for inkludering og ekskludering definerer de som selger seksuelle tjenester, kan en se for seg at et instrumentelt tiltak som forbyr salg av seksuelle tjenester vil være akseptabelt i en fremtidig modell. Spørsmålet vil da være hvilken plass hjelpetiltak får som et supplement til rettslig regulering.

Ett år etter innføringen av sexkjøpsforbudet var det ingen av tiltakslederne som la til grunn at situasjonen i prostitusjonsmarkedet hadde stabilisert seg. Det ble pekt på at hvis prostitusjonen fortsetter å synke, vil en komme til å se behov for ytterligere endring i prostitusjonstiltakene. Dette vil kunne være en institusjonell form for endring som følge av omgivelsenes krav til tiltakene eller eventuelt en mer instrumentell form for endring som et resultat av andre overordnede prioriteringer. De sosiale tiltakene vil da enten kunne få nye

føringer, eller også stå ovenfor økonomiske kutt fordi det i mindre grad enten er behov for hjelpetjenester, eller kanskje mer sannsynlig ikke er plass til hjelpetiltakene i overordnet policy. Tiltaksleder F sier i forhold til reduksjon i prostitusjonstjenestene: ”... *det er klart at det står vi nok ovenfor på sikt. Det tror jeg faktisk alle prostitusjonstiltakene i Norge bør regne med hvis prostitusjonen fortsetter å synke (...) det skjønner jeg, og jeg er ikke sikker på om jeg vil slåss mot det heller nødvendigvis. For vi kan ikke vente at vi skal halvere prostitusjon og så skal vi ha like stor innsats*”. Dette vil kunne få ulike utfall avhengig av prostitusjonstiltakenes organisering. For de tiltakene som er del av en større virksomhet vil man kunne oppnå en synergieffekt og også i større grad inkludere prostitusjonstemaet som en del av en virksomhet som oppnår sin legitimitet gjennom andre sosialpolitiske nedslagsfelt. En kan forvente at dette vil gjøre tiltaket mindre sårbar for nedleggelse. Imidlertid vil dette gjøre prostitusjonsfokuset mer utsatt for å bli ”slukt”. Ved å avvikle særtiltakene på feltet kan en komme til å erfare at den særlige oppmerksomheten mot og spesifikke kunnskapen om prostitusjon gradvis forsvinner. I en slik situasjon vil kontrollmyndighetene stå alene igjen som leverandør av praksisbasert kunnskap på feltet.

7.7 Avsluttende kommentar

Ett år etter innføringen av sexkjøpsloven har loven påvirket forutsetningene for prostitusjonstiltakene i den grad at innholdet synes endret. Tjenesteytingen ble ikke endret som en direkte følge av loven, snarere ved overordnede grep som økte bevilgninger og prioriteringer i en tydeligere abolisjonistisk retning, samt på bakgrunn av prostitusjonsmarkedets reaksjon på intervensjonen. Dette innebærer at virkeligheten er langt mer kompleks enn en klar årsaks- virknings- sammenheng skulle tilsi.

Det er vanskelig å si hva som er reell effekt av sexkjøpsloven og hva som kan og bør tilskrives andre faktorer. Policy vil oppfattes som feilslått eller vellykket avhengig av hvorvidt prostitusjonsfenomenet oppfattes som et problem, hvordan problemet forstås og videre hvilke virkemidler man tror på når det kommer til å løse problemet. Selv om loven indirekte står bak noen av endringene, har kontekstuelle forhold stor betydning for prostitusjonstiltakenes utforming. Sett i et instrumentelt perspektiv vil dagens situasjon være et resultat av en inngripen, mens forstått i et institusjonelt perspektiv bør dagens situasjon tilskrives utvikling som har funnet sted over tid. Disse perspektivene vil imidlertid ikke kunne beskrive virkeligheten uavhengig av hverandre.

Kombinasjonen av prostitusjonsspesifikk og organisasjonsfaglig teori gir grunnlag for fortolkning på tre nivå: prostitusjonsfeltet og diskursen som preger det, forutsetningene for prostitusjonstiltakene og tjenesteytingen som representerer innholdet i tiltakene. På tidspunktet for studien fremstår det som klart at prostitusjonstiltakene responderer på sexkjøpsloven. Ut fra det sjette scenariet vil imidlertid den endelige effekten av loven først vise seg på lengre sikt. Det kan oppsummeres at ulike teoretiske fortolkninger gir en bred forståelse av sexkjøpslovens forskjellige påvirkningsmuligheter. Den beste fortolkningen av sexkjøpslovens effekt ligger sannsynligvis i en kombinasjon av alle de ulike scenariene.

8 EPILOG

Arbeidet med masteroppgaven har vist at forutsetningene for prostitusjonstiltakene er endret med sexkjøpsloven, og så også er innholdet i tiltakene. Studien har fokusert på perioden fra sexkjøpslovens iverksettelse 1.1.09 til våren 2010. I etterkant av datainnsamlingen har det vært en fortsatt utvikling på prostitusjonsfeltet, hvilket illustrerer den historiske og kontekstuelle sammenheng som prostitusjonstiltakene må forstås i lys av. Epilogen gir et bilde av utviklingen fra medio 2010 uten at dette materialet er systematisk samlet og analysert.

Utover i 2009/10 rapporterte prostitusjonstiltakene, politiet og sentrale myndigheter om utviklingen i prostitusjonsmarkedet den første tiden etter innføringen av sexkjøpsloven. Tendensen syntes klar; fokuset på exiting-tiltak økte, mens skadereduksjonstiltakene foreløpig lå stabile. Det kunne likevel se ut til at disse tjenestene stod i fare for å bli nedprioritert, eventuelt ble preget av at det endelige målet var at den enkelte skulle komme ut av prostitusjon. De skadereduserende innsatsene så derfor ut til å kunne få status mer som ”forberedelse til exit”. Mer enn at tjenesteytingen synes endret på bakgrunn av utviklingen i markedet eller behovene til aktørene i feltet, ser overordnet policy, uttalte prioriteringer og tildelte midler, ut til å spille en sentral rolle.

Mens rapportene etter lovens første virkeår tilsa at prostitusjonen var redusert, har media senere meldt om det motsatte på bakgrunn av tall fra prostitusjonstiltakene. I november 2010 trykket Fædrelandsvennen en artikkel som tilsa at det var ”kraftig økning i prostitusjon på Sørlandet”⁵⁹, og i april 2011 skriver Tv 2- nyhetene på nett at ”prostitusjonen i Oslos hovedgate har eksplodert den siste tiden”⁶⁰. Medieoppslag tilsvarende disse har medført politiske utspill på at sexkjøpsloven ikke fungerer og at det igjen er behov for å tenke nytt. Sett i forhold til et sjette scenario der sexkjøpsloven i hovedsak må ansees som et institusjonelt tiltak, vil dette være for tidlig fordi en foreløpig ikke har grunnlag for å si noe om de langsiktige konsekvensene av loven. Imidlertid synes de som forventer en instrumentell effekt av sexkjøpsloven å utgjøre den største gruppen.

Til tross for at prostitusjonsvirksomheten både er tilstedeværende og synlig, har flere av prostitusjonstiltakene vært truet. Sammen med forslag om økonomiske kutt i prostitusjonstiltakene i Oslo har det ikke fulgt føringer på hvilke deler av driften som skulle reduseres. I forbindelse med den økonomiske drakampen det i november 2010 vist til et statlig

⁵⁹ <http://www.fvn.no/lokalt/kristiansand/article807237.ece> Lesedato: 05.05.11.

⁶⁰ http://www.tv2nyhetene.no/innenriks/krim/frp-karl-johan-er-blitt-en-horegate-3470805.html?sms_ss=facebook&at_xt=4db037300e163d8f%2C0 Lesedato: 05.05.11

ansvar for hjelpetiltakene⁶¹. Fra politisk hold ble det erklært at regjeringen vedtok loven, og følgelig har regjeringen ansvar for å følge opp. I september 2010 kom det også frem at byrådet i Oslo vurderte nedleggelse av tjenestetilbudet til ofre for menneskehandel⁶² på bakgrunn av usikkerhet vedrørende finansieringen. Denne type utspill kan tyde på at en i fremtiden vil se en uenighet om ansvaret for både innholdet i og finansieringen av hjelpetiltakene på feltet. Sammen med at staten griper sterkere inn med overordnede prioriteringer og prosjektmidler, er det en mulighet for at kommunene vil fraskrive seg ansvar.

I Bergen ble prostitusjonstiltakene rammet av et økonomisk nedtrekk i 2011. For det kommunale tiltaket ble det klargjort fra byråden sin side at det var innemarkedet og utenlandske kvinner på gaten som måtte nedprioriteres⁶³. I november 2010 skrev daværende helsebyråd i Bergens Tidende: *"Når resultatene ikke er som forventet er det også naturlig å prioritere midlene over til områder hvor vi tror de kan gi større effekt. (...) Da må dessverre noe av det oppsøkende arbeidet mot utenlandske prostituerte som har gitt lite resultater, vike"*. I tillegg til økonomiske forhold ble det vist til den økende organiseringen i prostitusjonsmarkedet og at denne bidro til at det var vanskeligere å oppnå kontakt med nye kvinner. Området som skulle oppprioriteres ble utpekt å være unge, rusmiddelavhengige kvinner etter at det var registrert nyrekruttering fra denne gruppen til prostitusjonsmiljøet i Bergen. Utfra dette er å forstå at resultatene måles i prostitusjonsexit og at innsatsen styres etter i hvilken grad det er mulig å bistå kvinner ut av prostitusjon. Mens dette er vanskelig i kontakten med de utenlandske kvinnene, ansees det å være bedre sjanser for å lykkes med kvinner med tilknytning til rusmiljøet, en gruppe som så langt nærmest utelukkende har bestått av etnisk norske kvinner. Parallelt har også kommunen, sammen med staten, tildelt økonomisk støtte til en ny aktør som har startet et nytt og banebrytende exiting-prosjekt⁶⁴. Selv om den økonomiske forflytningen fra lavterskelarbeid med en skadereduksjonsprofil til exiting-prosjekt med innsøkingsprosedyrer ikke synes intendert, er det likevel en realitet at innsatsen opp mot prostitusjonsfeltet i Bergen er sterkt endret fra før iverksettelsen av sexkjøpsloven og frem til i dag.

Videre blir sammenhengen mellom prostitusjonsmiljøene og menneskehandel styrket. Til tross for at menneskehandel nå imøtekommes i et videre perspektiv, vil fremdeles exiting-innsatser ovenfor utenlandske kvinner i prostitusjon begrense seg til tilbud for mulige ofre for

⁶¹ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/sexmarkedet/artikkel.php?artid=580756> Lesedato: 31.10.10

⁶² <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/sexmarkedet/artikkel.php?artid=10018405> Lesedato: 31.10.10

⁶³ <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Stanser-hjelp-til-prostituerte-1787004.html> Lesedato: 31.10.10

⁶⁴ <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Hotell-for-arbeid-1756428.html> Lesedato: 05.05.11

menneskehandel. I april 2011, bare noen måneder etter at det oppsøkende arbeidet og de skadereuserende innsatsene opp mot utenlandske kvinner i prostitusjon i Bergen ble sterkt redusert, het overskriften i Bergens Tidende: ”Prostituerte etterlyser hjelp”⁶⁵. Mens en begrenser de tjenestene som kvinnene med letthet kan nyttiggjøre seg, eksempelvis rådgivning og skadereuserende tiltak, fokuseres innsatsen i retning av tjenestetilbud som i mindre grad treffer målgruppene. Dette ivaretar verken variasjonen i målgruppen eller omstendeligheten i en exiting-prosess. I forbindelse med det økonomiske kuttet presiserte Bergen kommune at menneskehandelsarbeidet skulle fortsette. I realiteten innebærer det at det kommunale prostitusjonstiltaket koordinerer bistand i situasjoner hvor politiet har identifisert et mulig offer for menneskehandel. Tatt i betraktning at tiltaket ikke arbeider aktivt opp mot miljøene, blir bistanden dermed tilgjengelig kun for dem som er i kontakt med politiet.

I løpet av februar 2011 hadde Rogalands avis en rekke artikler om prostitusjon i Stavanger. Det vises til at det er kommet nye kvinner til byen og at dette har medført konkurranse, krangling og derav ordensforstyrrelser. Dette har bidratt til at politiet i Stavanger begynte å bortvise kvinner i prostitusjon fra sentrumskjernen⁶⁶. Til tross for at kvinner som tilbyr seksuelle tjenester ikke er kriminalisert, roses bortvisningen av byens politikere⁶⁷. Selv om strategien i utgangspunktet var en reaksjon på ordenslovbrudd tilsier uttalelsene i samme artikkel at en regner med at bortvisningen vil virke inn på prostitusjonsomfanget i byen. Begrunnelsen for dette er at inntektsgrunnlaget svikter, selv om det i realiteten er tilbudssiden som ”fjernes”. Allerede i desember 2010, knappe to år etter innføringen av sexkjøpsloven, fremkom det gjennom Rogalands avis at politiske krefter åpnet for kriminalisering av sexselgere⁶⁸ på bakgrunn av at effekten av sexkjøpsloven ikke var tilstrekkelig. I tillegg synes fortsatt sivil ”overvåking” av utenlandske kvinner legitimt, forankret i oppfatningen av et ”felles ansvar” for å bekjempe organisert kriminalitet. Med utgangspunkt i å skulle bekjempe organisert kriminalitet gikk det ut en oppfordring til befolkningen i Stavanger om å tipse politiet med informasjon som kunne synes ubetydelig, men som likevel kunne komme til å bli viktig for politiet: *”Hvordan har kvinnene kommet til Stavanger? Hvorfor akkurat denne byen? Hvem livnærer kvinnene når de ikke tjener nok penger på gaten? Hvem får pengene*

⁶⁵ <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Prostituerte-etterlyser-hjelp-2484507.html> Lesedato: 05.05.11

⁶⁶ <http://www.rogalandsavis.no/nyheter/article5475527.ece> Lesedato: 05.05.11

⁶⁷ <http://www.rogalandsavis.no/nyheter/article5475530.ece> Lesedato: 05.05.11

⁶⁸ <http://www.rogalandsavis.no/nyheter/article5417618.ece> Lesedato: 05.05.11

deres?”⁶⁹. Slike tendenser tyder på at Norge er på vei i en prohibisjonistisk retning selv om dagens policy enda defineres som abolisjonisme.

Til tross for en tydelige abolisjonistisk policy, og til tross for en dreining mot exiting i nær samtlige prostitusjonstiltak, fortsetter den offentlige debatten med utgangspunkt i ulike feministiske standpunkt. Under overskriften ”*Vil strupe prostitusjonstiltak*”⁷⁰ i mai 2011 fremgår at nasjonalt kompetansesenter på prostitusjonsfeltet er kritisert fra politisk hold. Kritikerne hevder tiltaket undergraver sexkjøpslovens effekter og arbeider for ”normalisering” av prostitusjon fremfor å fokusere på exiting-tiltak. Tiltaket oppfattes å være i allianse med dem som ønsker legalisering av prostitusjon, og plasseres således i et sosialliberalt feministisk ståsted og dermed som uegnet for å motta statlige tilskudd. Selv om prostitusjonstiltakene generelt forventes å registrere og rapportere utviklingstrekk, kompliseres bildet når rapportene ikke tilfredsstillende en instrumentell forventning til sexkjøpslovens effekt.

Sexkjøpsloven skulle, og måtte, følges av hjelpetiltak. En erkjente at rettslig intervensjon kunne komme til å gjøre situasjonen vanskeligere for kvinner i prostitusjon. Økt innsats mot exiting er derfor en naturlig og nødvendig følge av sexkjøpsloven. Imidlertid har mulighetene for prostitusjonsexit i svært begrenset grad blitt flere og bedre. Mens prostitusjonstiltakene motiverer og tilrettelegger for at den enkelte skal komme ut av prostitusjon, synes det individuelle ansvaret å ha blitt større. Samtidig ser lovgivers intensjon om å yte hjelpetiltak for å redusere negative konsekvenser som følge av kriminaliseringen ut til å være glemt all den tid både kommunale og statlige innsatser prioriterer tjenester som støtter oppunder sexkjøpsforbudet. For dem som forblir i prostitusjon er hjelpetiltakene begrenset og forhold som følger i kjølvannet av sexkjøpsloven synes vanskelig å problematisere uten at det kan oppfattes som et forsøk på å motarbeide policy.

På bakgrunn av dagens kunnskap om utviklingen i hjelpetiltakene på prostitusjonsfeltet, kan en konkludere med at Norge er i ferd med å ta et stort skritt i retning av nulltoleranse mot prostitusjon. Hjelpetiltakenes rolle i å skulle medvirke til dette synes styrket, og det virker i liten grad å være rom for å problematisere at dette rammer de kvinnene som ikke kan, ikke klarer eller ikke ønsker å komme ut av prostitusjon. Med en fortsatt utvikling i samme retning kan en ”one-size-fits-all”-modell komme til å bli svaret på en kompleks problemstilling, og

⁶⁹ <http://www.rogalandsavis.no/nyheter/article5505999.ece> Lesedato: 05.05.11

⁷⁰ <http://www.dagbladet.no/2011/05/03/nyheter/pro-senteret/arbeiderpartiet/prostitusjon/politikk/16401258/>
Lesedato: 05.05.11

debatten rundt både faglige og politiske problemstillinger på prostitusjonsfeltet står i fare for å bli snever.

Epilogen viser at det kan være aktuelt å gjenta en studie tilsvarende denne med fokus på sexkjøpslovens betydning for forutsetningene for, og innholdet i, de sosiale tiltakene på feltet. Situasjonen er ikke stabilisert og det siste års utvikling kan resultere i en annen analyse. I et større studie kunne det da også være aktuelt å inkludere aktørperspektivet; brukere av de sosiale tiltakene og eventuelt også brukere av nye tiltak rettet mot menn med sexkjøpserfaring. Videre kunne det da også være hensiktsmessig å koble prostitusjonsforskningen og annen velferds- og forvaltningsforskning særlig med henblikk på prostitusjonstiltakenes plass i hjelpeapparatet. I denne sammenheng kan også adresseres de utfordringer som synes å oppstå knyttet til diskursen på prostitusjonsfeltet. Debatten om hensiktsmessig policy fortsetter, men fremfor å fokusere på utfordringer og løsninger polariseres standpunktene i ”sant” og ”usant”. Hvordan dette påvirker legitimiteten til hjelpetiltakene og en fremtidig policy på feltet gjenstår å se.

REFERANSER

- Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven), 22. mai nr. 10 1902
- Andrijasevic, Rutvica (2010). *Migration, Agency and Citizenship in Sex Trafficking*. New York: Palgrave Macmillan.
- Augustin, L. M. (2007) *Sex at the margins. Migration, labour, markets and the rescue industry*. London: Zed books.
- Baldersheim, H. og Rose, L. E. (red.) (2005) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bergen kommune (2005). Handlingsplan mot prostitusjon 2005 – 2008.
- Bergen kommune (2009). Handlingsplan mot prostitusjon og menneskehandel 2009 – 2012.
- Bergens Tidende, ”Utekontakten er viktig”, 24.11.10.
- Bernstein, E. (2007) *Temporarily yours. Intimacy, authenticity and the commerce of sex*. Chicago: The university of Chicago press.
- Brunovskis, A. og Tyldum, G (2004) *Crossing borders. An empirical study of transnational prostitution and trafficking in human beings*. Oslo: Fafo.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G., Røvik, K.A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Colebatch, H.K. (2009). *Policy*. 3. utgave. Berkshire: Open university press.
- Creswell. J. W. (2007) *Qualitative inquiry & research design. Choosing among five approaches*. 2. utgave. London: Sage Publications inc.
- Finstad, L., Fougner, L., Holter, V-L. (1982) *Prostitusjon i Oslo*. Oslo: Pax forlag.
- Gerds, A. (2010). *Lokale konsekvenser av sexkjøpsloven i Bergen. En kartleggingsrapport om kvinnene, markedet og samfunnet*. Utekontakten i Bergen 02/10. Bergen: Utekontakten i Bergen.
- Hansen, T. (2005) ”Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser?” i Baldersheim, H. og Rose, L. E. (red.) (2005).
- Holmström, C og Skilbrei, M.-L. (red.) (2008). *Prostitusjon i Norden*. Forskningsrapport. København: NIKK.
- Hutchinson (2005) ”Utvikling, spenninger og konfliktlinjer i sosionomutdanningen og sosialt arbeid” i Oltedal, S. (red.) (2005).
- Innst. O. nr. 3 (2008-2009) Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen.
- Jacobsen, C. M. og Skilbrei, M-L. (2010) ”’Reproachable victims’? Representations and self-representations of Russian women involved in transnational prostitution”. *Ethnos*, 75:2, 190-212.
- Jahnsen, S. Ø. (2007) ”Kvinner som krysser grenser – sort magi?” i Jessen, L. (2007).
- Jahnsen, S. Ø. (2008a) ”Norge er ikke en øy: Mediedekningen av kriminaliseringsdebatten i Norge” i Holmström og Skilbrei (red.), (2008).

- Jahnsen, S. Ø. (2008b) ”På nett med menn som kjøper sex: Analyse av diskusjonsforumet på www.sexhandel.no” i Holmström og Skilbrei (red), (2008).
- Jeffreys, S. (1997). *The idea of prostitution*. Australia: Spinifex press.
- Jessen, L. (2005) ”Et kritisk blikk på teorien om at prostitusjon er vold mot kvinner”.
Publisert:<http://www.prosentret.no/images/stories/prostitusjon/et%20kritisk%20blikk%20paa%20teorien%20om%20at%20prostitusjon%20er%20vold%20mot%20kvinner,%20liv%20jessen%202005.pdf> Lesedato: 22.10.09
- Jessen, L. (2007) *Det ideelle offer. Andre tekster om prostitusjon*. Oslo: Koloritt forlag.
- Jessen, L. (2010) ”Markedet i Europa og Norge” i Pro Sentret (2010).
- Justis- og politidepartementet (2004). Sexkjøp i Sverige og Nederland. Reguleringer og erfaringer. Rapport fra arbeidsgruppe om rettslig regulering av kjøp av seksuelle tjenester.
- Justis- og politidepartementet (2007) Høringsnotat: Forslag om kriminalisering av sex-kjøp. Lovavdelingen Snr. 200703007 ES
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/horing-om-kriminalisering-av-kjop-av-sek.html?id=475916> Lesedato: 28.12.10
- Justis- og politidepartementet, Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn, 2003-2005.
- Justis- og politidepartementet, Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2005-2008.
- Justis- og politidepartementet, Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009. Stopp menneskehandelen.
- Justis- og politidepartementet, Sammen mot menneskehandel. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2011-2014.
- Järvinen, M. (1990) *Prostitution i Helsingfors – en studie i kvinnokontroll*. Åbo: Åbo akademis förlag.
- Kapur (2005) “Cross-border movements and the law. Renegotiating the boundaries of difference” i Kempadoo m.fl. (2005).
- Kempadoo, K., Sanghera, J., Pattanaik, B. (2005) *Trafficking and prostitution reconsidered. New perspectives on migration, sex work and human rights*. London: Paradigm publishers
- Kippe, E. (2004) *Kjøper ”ekte mannfolk” sex? - En studie av 20 menn som kjøper seksuelle tjenester*. Oslo: Stiftelsen for norske helse- og rehabiliteringsorganisasjoner.
- KOM (2010). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2009*. Oslo: Politidirektoratet.
- Kristiansand kommune (2008a). Ny kartlegging av prostitusjonsmarkedet i Kristiansand. Dato: 07.01.08. Saksnr. 200800324-1.
- Kristiansand kommune (2008b). *Prostitusjon i Kristiansand*. Kartleggingsrapport. Kristiansand: Kristiansand kommune
- Kvale, G., Bergan, T., Bakka, Å. (1984) *Kartlegging av gateprostitusjon i Bergen. August 1983 – april 1984. Forslag til tiltak. Rapport fra et forprosjekt*. Oppsøkende avdeling i Bergen. Bergen: Oppsøkende avdeling.
- Kvale, S. (2001) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Kvinnepanelet (2010) *Kvinnepanelets rapport*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

- Lie, T., Kjosavik S. R., Nesvåg, S. Ramvi, E. (2001) *Gjennomføring av Handlingsplanen mot HIV/AIDS- epidemien 1996-2000 – en evaluering*. Stavanger: Rogalandforskning.
- Monto, M. A. (2004) "Female prostitution, customers, and violence." *Violence against women* 10:160.
- Mühleisen, W (2005) "Den prostituerte: offer eller feminist i eksil?" *Samtiden* 3, 28-34.
- Niemi, J. (2010) "What we talk about when we talk about buing sex." *Violence against women* 16:159.
- Nordli, B. (2006) *Utenlandsk prostitusjon i Oslo. Pro Sentrets kunnskap og erfaringer*. Pro Sentret. Oslo: Pro Sentret.
- Nordli, B. (2009). *En kartlegging av norske kvinner i prostitusjon*. Pro Sentret. Oslo: Pro Sentret.
- Oltedal, S. (red.) (2005) *Kritisk sosialt arbeid. Å analysere i lys av teori og erfaringer*. Oslo: Gyldendals norsk forlag AS.
- Oslo kommune (2008) *Handlingsplan mot prostitusjon 2008 – 2010*.
- Oslo kommune (2009) *Notat til bystyrets organer. Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester*. Dato: 23.06.2009. Saksnr. 200704731-36.
- Oslo kommune (2011) *Handlingsplan mot prostitusjon 2011 – 2013*.
- Ot.prp. nr. 48 (2007-2008) *Om lov om endringer i straffeloven 1902 og straffeprosessloven (kriminalisering av kjøp av seksuell om gang eller handling mv.)*.
- Parsons, W. (1995) *Public policy. An introduction to the theory and practice of pollicy analysis*. Aldershot: Edward Elgar publishing limited.
- Politidirektoratet (2010) *Tendenser i kriminaliteten. Utdfordringer i Norge i 2010 – 2012*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet (2011) *Kommenterte STRASAK-tall 2010*. Seksjon for analyse og forebygging. Oslo: Politidirektoratet
- Prieur, A. og Taksdal, A. (1989) *Å sette pris på kvinner: Menn som kjøper sex*. Oslo: Pax forlag.
- Pro Sentret (2005) "Utenlandsk prostitusjon"
Publisert:http://www.prosenteret.no/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=40 Lesedato: 22.10.09
- Pro Sentret (2010) *Året 2009. Ny virkelighet, nye muligheter?* Oslo: Pro Sentret.
- Protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, som supplerer de forente nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/lover_regler/reglement/2002/fns-protokoll-for-a-forebygge-bekjempe-o.html?id=107341 Lesedato: 28.12.10
- Randers-Pehrson (2010) *Ett år med kriminalisering* i Pro Sentret (2010).
- Renland, A. (2002) *Med helsekofferten på slep: Et prosjekt på innemarkedet*. Pro Sentret. Oslo: Pro Sentret.
- Ringdal, K. (2007) *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

- Røvik, K.A. (2005) *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sanders, T., O'Neill, M. og Pitcher, J. (2009) *Prostitution. Sex work, policy og politics*. London: SAGE Publications Ltd.
- Sannesmoen, L. (2007) *Kvinnehandel og prostitusjon – nye aktører, nye strukturer og nytt ansvar*. Masteroppgave i samfunnsgeografi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Scott, R.W. (1995) *Institutions and organizations*. London: SAGE Publications
- Scott, R.W. (1998) *Organizations. Rational, natural, and open systems*. 4. utgave. New Jersey: Stanford university.
- Scoular, J. (2010) "What`s law got to do with it? How and why law matters in the regulation of sex work." *Journal of law and society, Volume 37, number 1, 12 – 39*.
- Scoular, J. og O'Neill, M. (2007) "Regulating prostitution. Social inclusion, responsabilization and the politics of prostitution reform." *Brit. J. Criminol., 47, 764 – 778*.
- Skilbrei, M.-L. (2008) "Rettslig håndtering av prostitusjon og menneskehandel i Norge" i Holmström, C. og Skilbrei, M.-L. (red.) (2008).
- Skilbrei, M.-L. og Polyakova, I. (2006) *My life is too short: Kvinner fra Øst-Europa forteller om veien til og livet i prostitusjon i Norge*. Institutt for kriminologi og rettssosiologi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Skilbrei, M.-L. og Renland, A. (2008). "Å tolerere eller ikke tolerere, det er spørsmålet. Forholdet mellom lovgivning og sosialt arbeid på prostitusjonsfeltet." *Tidsskrift for velferdsforskning nr. 3*.
- Skilbrei, M.-L., Tveit, M. og Brunovskis, A. (2006) *Afrikanske drømmer på europeiske gater. Nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge*. Oslo: Fafo.
- Smette, I. (2003) *Den seksuelle slavestand? Ein rapport om kundar i prostitusjonen*. Oslo: Pro Sentret.
- Sosial og helsedepartementet (1997) *Handlingsplan mot HIV/AIDS-epidemien (1996 – 2000)* Engelsk versjon.
- St. meld. nr. 16 (1996 – 1997) *Narkotikapolitikken*.
- St. prp. nr. 1. (2008-2009) *For budsjettåret 2009*
- St.meld. nr 14 (2002-2003), *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.
- St.meld. nr. 47 (2008-2009), *Samhandlingsreformen*
- St.prp. nr. 1 (2007-2008), *For budsjettåret 2008*
- St.prp. nr. 2 (2007-2008) *Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel*.
- Statens institutt for folkehelse og Statens helsetilsyn (2001) *Forebygging av HIV-infeksjon og seksuelt overførbare sykdommer (SOS)*.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/rapporter_planer/rapporter/2001/forebygging-av-hiv-infeksjon-og-seksuelt.html?id=277631 Lesedato: 03.03.11
- Stavanger kommune (2004) *Oppdragsavtale mellom [ideell stiftelse] og Stavanger kommune om drift av tilbud til kvinner med prostitusjonserfaring*. Dato: 12.07.2004. Saksnr. 04/07808.

- Stenvoll, D. (2002) "From Russia with love? Newspaper coverage of cross-border prostitution in Northern Norway, 1990 – 2001." *European Journal of women`s studies* 2002 9:143
- Stenvoll, D. (2007) "Kundebilder. Representasjon av menn som betaler for sex" i Jessen, L. (2007)
- Strøm, A. (2009) "A glimpse into 30 years of struggle against prostitution by the women`s liberation movement in Norway." *Reproductive health matters* 17(34):29-37.
- TAMPEP (2008) *Sex work in Europe. A mapping of the prostitution scene in 25 European countries*. Amsterdam: TAMPEP
- Thagaard, T. (2009) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Træen, B., Stigum, H., Magnus, P. (2003) *Rapport fra seksualvaneundersøkelsene i 1987, 1992, 1997 og 2002*. Nasjonalt folkehelseinstitutt. Divisjon for epidemiologi. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Tveit og Skilbrei (2008b) "Kunnskap om prostitusjon og menneskehandel i Norge" i Holmström og Skilbrei (red.), (2008).
- Tveit, M. og Skilbrei, M.-L. (2008a). *Mangfoldig marked. Prostitusjonens omfang, innhold og organisering*. Oslo: Fafo.
- Waage, J. (2010) *Prosjektrapport prosjekt Prostitusjon innearena*. Utekontakten i Bergen 01/10. Bergen: Utekontakten i Bergen.

Andre kilder

- Dir. 1993:31 Utredning om prostitutionen i Sverige
http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3260&dok_id=DIR1993:31 Lesedato: 27.12.10
- Ekman, K. E. (2010) *Varat og varan*. Stockholm: Leopard forlag.
- SOU 1995:60 Kvinnofrid
- Årsrapporter fra prostitusjonstiltakene

VEDLEGG 1

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfages gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Haldor Byrkeflot
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
Universitetet i Bergen
Christiesgt. 17
5007 BERGEN

Vår dato: 16.12.2009

Vår ref: 23200 / 2 / PB

Deres dato:

Deres ref:

KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 08.12.2009. Meldingen gjelder prosjektet:

23200	<i>Tilpasninger i sosiale tiltak for kvinner i prostitusjon etter innføring av sexkjøpsloven</i>
Behandlingsansvarlig	Universitetet i Bergen, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Haldor Byrkeflot
Student	Astrid Gerdts

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

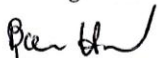
Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, vedlagte prosjektvurdering - kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.12.2010, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Bjørn Henrichsen


Pernilla Bollman

Kontaktperson: Pernilla Bollman tlf: 55 58 24 10
Vedlegg: Prosjektvurdering
Kopi: Astrid Gerdts, Vardeveien 72 A, 5141 FYLLINGSDALEN

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no



I forbindelse med studien vil man intervju ledere eller personer med delegert myndighet som er ansatt i helse- og/ eller sosiale tiltak for kvinner i prostitusjon i fire kommuner samt personer ansatt sentralt i kommuner med prostitusjonsrettede helse- og/ eller sosiale tiltak. Intervjuene vil omhandle virksomhetens prioriteringer og utvikling i forbindelse med iverksettelse av sexkjøpsloven og blir tatt opp på lydopptak samt transkribert på pc. Direkte personidentifiserbare opplysninger vil bli erstattet med et referansenummer som viser til en navneliste som oppbevares atskilt fra det øvrige materialet.

Ombudet finner at behandlingen av personopplysninger kan foretas med hjemmel i personopplysningsloven § 8 første alternativ (gyldig samtykke). Ombudet finner at den samlede informasjonen til utvalget er meget tilfredsstillende, men anbefaler at informasjonen gis i ét skriv og ikke i to. Det er ikke nødvendig å innhente et skriftlig samtykke i en intervjuundersøkelse som krever aktiv deltakelse.

Senest ved prosjektslutt i desember 2010 vil datamaterialet anonymiseres ved at navneliste og lydopptak slettes og at alle direkte og indirekte personidentifiserende opplysninger i materialet for øvrig slettes eller kategoriseres tilstrekkelig.

VEDLEGG 2

Forespørsel om deltakelse i intervju

Jeg retter herved en forespørsel til deg om deltakelse i intervju i forbindelse med mitt mastergradsprosjekt.

Jeg er student ved Universitetet i Bergen (SEVU) hvor jeg deltar i masterprogrammet ”Erfaringsbasert master i helseledelse, helseøkonomi og kvalitetsforbedring i helsetjenester”. Jeg holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Utover studiet arbeider jeg som avdelingsleder ved Utekontakten i Bergen. Masteroppgaven har ingen tilknytning til min arbeidsplass.

Tema for min oppgave er hvordan implementeringen av sexkjøpsloven får konsekvenser for prostitusjonstiltakenes tjenesteyting. Jeg er interessert i å studere hvordan ledere ved etablerte prostitusjonstiltak og kommunale myndigheter vurderer driften av tiltaket og eventuelle behov for endringer/ tilpasninger og ønsker i den forbindelse et intervju.

Det er frivillig å delta i studien og du har mulighet til å trekke deg på ethvert tidspunkt uten å måtte begrunne dette nærmere. For ytterligere informasjon om studien, se vedlagte informasjonsskriv.

Jeg håper du kan bidra med dine erfaringer, og jeg tar kontakt med deg på telefon for å følge opp denne forespørselen.

Hvis det er noe du lurer på kan du ta kontakt på e-post astrid.gerds@student.uib.no eller ringe meg på telefon 907 33 962. Du kan også kontakte ansvarlig veileder ved Universitetet i Bergen, Haldor Byrkjeflot, haldor.byrkjeflot@rokk.uib.no , eller ekstern veileder Jane Mounteney, jmou@bergensklinikkene.no .

Studien er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S.

Med vennlig hilsen

Astrid Høylandskjær Gerds

Informasjon om masterprosjektet

Masterprosjektet er innen fagområdet organisasjon og ledelse. Henvendelsen om deltakelse i intervju blir sendt til ledere av prostitusjonstiltak som retter seg mot kvinner over 18 år og kommuner som har slike tiltak.

Hva innebærer det å delta i intervju?

Intervjuet vil ta omtrent en time. Dersom det er mulig, ønsker jeg å gjennomføre intervjuene ved oppmøte, men det vil også la seg gjøre på telefon.

Spørsmålene vil dreie seg om meninger om hjelpebehov for personer som selger seksuelle tjenester og eventuelle endringer i behovene, tiltakenes tjenesteyting samt vurdering av behov for og eventuelle endringer som har vært gjort eller planlegges i virksomhetene. Som en del av oppgaven vil jeg også se på kommunenes vurderinger av behovene for tjenestetilbud på prostitusjonsfeltet.

Hva skal informasjonen brukes til?

Informasjonen vil settes inn i en teoretisk ramme knyttet til organisasjon, ledelse og perspektiver på prostitusjon. Opplysningene slettes når oppgaven er ferdig. Normert tid for innlevering er innen utgangen av 2010.

Anonymitet og konfidensialitet

Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Jeg vil tilstrebe høy grad av konfidensialitet i oppgaveteksten, men personer med kjennskap til feltet vil kunne forstå hvilke kommuner/ organisasjoner som inngår i studien. Datamaterialet vil ikke være tilgjengelig for andre enn veileder og meg selv. Dersom du trekker deg fra undersøkelsen vil alle innsamlede data om deg bli anonymisert.

VEDLEGG 3

Emneguide intervju - kommuneinformanter

1) Hvilken tilnærming har kommunen til arbeidet med prostitusjon?

- Ulike tiltak
- Ulike perspektiver – forebygging/ skadereduksjon – endring?
- Finansiering - kommunalt/ statlig
- Innstilling til loven
- Innstilling til prostitusjon

2) Hvilke oppgaver har kommunen prioritert i prostitusjonsarbeidet?

- Dialog mellom kommunen og virksomheten/ signaler om endring

3) Hva har du fått rapportert om lovens påvirkning på prostitusjonsmarkedet?

- Hva påvirker prostitusjonsmarkedet? Andre faktorer enn loven.
- Hvordan er loven implementert? Politiets håndhevelse?
- Foreløpig vurdering av lovens effekt – positive/ negative sider.

4) Hvilke konsekvenser har dette fått for kommunens virksomhet?

- Mandat/ prioritering av tjenester/ oppgaver– politisk press, endring i fokus?
- Økonomi – endring i midler mot prostitusjonsfeltet? Annet enn til tiltakene?
- Endring i samarbeid? Nye aktører – tjenesteleverandører?

5) Er det noe som har vært spesielt utfordrende for kommunale myndigheter i denne situasjonen?

- Utførte endringer – tidspunkt/ hvordan
- Planlagt endring i forkant av iverksettelsen/ gradvis utvikling i virksomheten
- Kommunal strategi; bevisste valg rundt tilnærming – avventende innstilling
- Hvilke utfordringer ligger i å opprettholde kvalitet i tjenestene?

6) Hvilke holdninger registrerer du knyttet til prostitusjonsrettete tjenester?

- Media, kvinner, politikere, personale, befolkningen generelt
- Hjelperolle vs. kontrollmyndighet – endring?
- Nulltoleranse – skadereduksjon; legitimitet
- Behov for særtjenester? Endret syn på dette?

7) Hvordan ser du for deg situasjonen for kommunen i fremtiden?

- Planlegges endringer fremover/ planlagte tiltak – på kort og lang sikt
- Hvordan oppfatter du lovens betydning i hverdagen?

Eventuelt: Plandokumenter.

Noe å tilføye?

Takk for hjelpen!

VEDLEGG 4

Emneguide intervju - tiltaksledere

1) *Kan du beskrive virksomheten i korte trekk?*

- Mandat - basisoppgaver
- Finansiering - kommunalt/ statlig
- Innstilling til loven; virksomhet/ leder
- Innstilling til prostitusjon; virksomhet/ leder

2) *Har loven hatt påvirkning på prostitusjonsmarkedet?*

- Hva påvirker prostitusjonsmarkedet? Andre faktorer enn loven.
- Hvordan er loven implementert? Politiets håndhevelse?
- Foreløpig vurdering av lovens effekt – positive/ negative sider.

3) *Hvilke konsekvenser har dette fått for tiltaket?*

- Antall brukere/ tjenester som benyttes
- Endring i økonomi/ finansiering?
- Behov for endring? Noe annet/ noe nytt/ opprettholde?
- Grad av samarbeid; samarbeidsrelasjoner/ former/ tema/ aktører/ brukere

4) *Hvilken tilnærming har kommunen til arbeidet med prostitusjon?*

- Dialog mellom kommunen og virksomheten/ signaler om endring
- Mandat/ prioritering av tjenester/ oppgaver– politisk press, endring i fokus?
- Økonomi – endring i midler mot prostitusjonsfeltet? Annet enn til tiltakene?
- Endring i samarbeid? Nye aktører – tjenesteleverandører?

5) *Er det noe som har vært utfordrende som leder i denne situasjonen?*

- Utførte endringer – tidspunkt/ hvordan
- Planlagt endring i forkant av iverksettelsen/ gradvis utvikling i virksomheten
- Leders rolle; bevisste valg rundt tilnærming – avventende innstilling
- Hvilke utfordringer ligger i å opprettholde kvalitet i tjenestene?

6) *Hvilke reaksjoner har du registrert i personalgruppen?*

- Endring i fokus?
- Engasjement/ spenning – håpløshet/ oppgitthet
- Motstand; oppgaveutførelse/ mål og metode/ usikkerhet
- Samhold/ enighet blant ansatte, ansatte – ledelse

7) *Hvilke holdninger oppfatter du knyttet til prostitusjonstjenestene?*

- Media, kvinner, politikere, personale, befolkningen generelt
- Hjelperolle vs. kontrollmyndighet – endring
- Nulltoleranse – skadereduksjon; legitimitet
- Press på oppgaver, hvilke oppgaver som prioriteres?
- Behov for særtjenester? Endret syn på dette?

8) Hvordan ser du for deg situasjonen for tiltaket i fremtiden?

- Planlegges endringer fremover/ planlagte tiltak
- Hvordan vil du gradere lovens påvirkning i hverdagen? I forhold til andre faktorer?

*Eventuelt: Antall ansatte, antall brukere, fordeling nasjonalitet, organisasjonskart.
Årsrapport 2009. Plandokumenter.*

Noe å tilføye?

Takk for hjelpen!