

De opheffing van het algemeen bordeelverbod; de erotiek als beleidssucces?

Evaluatie van het Rotterdams prostitutiebeleid drie jaar na de opheffing bordeelverbod

**Annemarie Mulder
BSK-avond 186936**

De opheffing van het algemeen bordeelverbod; de erotiek als beleidssucces?

Evaluatie van het Rotterdams prostitutiebeleid drie jaar na de opheffing bordeelverbod

Hoofdstuk 1: Inleiding	3	
1.1 Aanleiding		3
1.2 Doelstelling en vraagstelling		4
1.3 Leeswijzer		7
Hoofdstuk 2: Prostitutie in Nederland	8	
2.1 Inleiding		8
2.2 Prostitutie in een historisch kader		8
2.3 Prostitutie in Nederland		9
2.4 De opheffing van het bordeelverbod		12
2.4.1 Strekking van de wetwijziging		13
2.4.2 Doelstelling van de wetwijziging		15
2.5 Het WODC-rapport: “Het bordeelverbod opgeheven”		15
Hoofdstuk 3: Prostitutie in Rotterdam	19	
3.1 Geschiedenis van de Rotterdamse prostitutie		19
3.2 Verschijningsvormen		20
3.3 Het Rotterdams Prostitutiebeleid		23
3.4 Uitgangspunten Rotterdams Prostitutiebeleid		24
3.4.1 Aantallen seksinrichtingen en prostituees		25
3.4.2 Instrumentarium prostitutiebeleid		26
Hoofdstuk 4: Evaluatie van beleid	30	
4.1 Inleiding		30
4.2 Evaluatie: onderdeel van de beleidscyclus		31
4.3 Evaluatie-criteria		34
4.4 Evaluatie-onderzoek		35
4.5 De effectiviteit van beleid		37
4.6 Terugkoppeling beleidsevaluatie		38
Hoofdstuk 5: Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid	40	
5.1 Inleiding		40
5.2 Opzet evaluatie-onderzoek		40
5.3 Resultaten evaluatie-onderzoek		44
5.3.1 Vergunningstelsel		44
5.3.2 Handhaving en toezicht		44
5.3.3 Illegale prostitutievormen		51
5.3.4 Zorg- en hulpverlening		52
5.3.5 Mensenhandel en loverboys		55
5.3.6 Nadere ordening		56
5.4 Effecten van beleid		56

Hoofdstuk 6: Neveneffecten: illegale prostitutievormen	60
6.1 Inleiding	60
6.2 Inventarisatie illegale prostitutie Rotterdam	61
6.3 Illegale prostitutievormen	62
6.4 Resultaten inventarisatie illegale prostitutie Rotterdam	64
6.5 Handhaving rond illegale prostitutievormen	66
6.6 Bestrijding illegale prostitutievormen	69
Hoofdstuk 7: Opheffing van het bordeelverbod: een SWOT analyse	77
7.1 Inleiding	77
7.2 Sterkten	78
7.3 Zwakten	78
7.4 Kansen	80
7.5 Bedreigingen	80
Hoofdstuk 8: Conclusies en aanbevelingen	82
8.1 Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid	82
8.2 De opheffing van het algemeen bordeelverbod	85

Bibliografie

Overzicht van gebruikte documenten

Bijlage 1: Kwantitatieve gegevens bij hoofdstuk 4

Bijlage 2: Overzichtskaart seksinrichtingen Rotterdam

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 juli 1997 heeft de Minister van Justitie bij de Tweede Kamer een voorstel ingediend tot wijziging van artikel 250 bis van het Wetboek van Strafrecht (Kamerstukken II, 1996-1997, 25 347). Door wijziging van dit artikel is per 1 oktober 2000 het algemeen bordeelverbod opgeheven.

Het besluit om uiteindelijk tot een wetwijziging te komen, kent een lange voorgeschiedenis waarin overheid en samenleving hebben geworsteld met het verschijnsel prostitutie. Al sinds de jaren tachtig wordt er gediscussieerd over wijziging van dit artikel. Centraal in die discussie stonden zowel het recht van vrouwen op seksuele zelfbeschikking als het recht op fysieke en psychische integriteit (Nota ter bestrijding van seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes, kamerstukken II, 1983-1984). Inmiddels is het besef ontstaan dat de exploitatie van prostitutie een maatschappelijke realiteit is, die -hoe men er in moreel opzicht ook over denkt- niet met een absoluut verbod zal verdwijnen. Bij de totstandkoming van de wetwijziging heeft niet alleen de positie van de prostituee een belangrijke rol gespeeld. Ook het feit dat gemeenten niet in staat waren hier adequaat regulerend tegen prostitutieactiviteiten op te treden, heeft hieraan bijgedragen.

Aan de nieuwe wet tot opheffing van het algemeen bordeelverbod heeft de wetgever een aantal doelstellingen verbonden, welke hierna verder worden besproken. Een van de doelstellingen is betere regulering en sturing van het prostitutiewezen, waarbij het voeren van prostitutiebeleid als autonome bevoegdheid van de gemeenten is aangewezen. Hierdoor kunnen lokale overheden een eigen beleidsmatige invulling geven aan het lokale prostitutiebeleid. Op die manier kan aangesloten worden op de plaatselijke veiligheidssituatie. Het lokale prostitutiebeleid is er op gericht de voorwaarden voor verwezenlijking van de gestelde doelen te bevorderen en de kansen op niet beoogde en negatieve gevolgen te minimaliseren. De legalisering van de exploitatie moet leiden tot een normalisering van het verschijnsel en een decriminalisering van de prostitutiebranche. Gemeenten kunnen een vergunningenbeleid voeren, waardoor de prostitutiebranche zich kan ontdoen van criminele randverschijnselen. De excessen in de prostitutie kunnen door de opheffing van het bordeelverbod beter worden bestreden.

De gemeente Rotterdam heeft, in samenwerking met de politie, justitie en andere betrokken instanties, een bijdrage geleverd aan de landelijke doelstellingen door vaststelling van het gemeentelijk prostitutiebeleid (Het Rotterdams Prostitutiebeleid, Bestuursdienst Gemeente Rotterdam, juni 2000). Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de gemeente beperkte mogelijkheden heeft om de positieverbetering van de prostituee gestalte te geven, omdat de gemeente niet rechtstreeks kan ingrijpen in de verhouding tussen exploitant en prostituee. Bij de vaststelling van het Rotterdams Prostitutiebeleid is bepaald dat door middel van een jaarlijkse beleidsevaluatie zou worden nagegaan wat de effecten van het beleid zijn en of deze effecten overeenstemmen met de doelstellingen. Mede omdat de effecten van de getroffen beleidsmaatregelen de eerste jaren moeilijk meetbaar waren en de ontwikkelingen op het terrein van prostitutiebeleid zich in een hoog tempo voltrokken, is er voor gekozen om de evaluatie pas drie jaar na de opheffing van het bordeelverbod te laten plaatsvinden. Dit wil overigens niet zeggen dat de ontwikkelingen in het Rotterdams prostitutiebeleid niet tussentijds zijn ge-

volgd. De uitkomsten van deze evaluatie zijn mede gebaseerd op de jaarlijkse monitoringsgegevens van de verschillende organisaties die bij het prostitutiebeleid zijn betrokken.

Een andere aanleiding voor deze evaluatie is het Collegeprogramma 2002-2006 ('Het nieuwe elan van Rotterdam en zo gaan we dat doen'). In het kader van de bescherming van het woon- en leefklimaat rond seksinrichtingen is binnen het Veiligheidsprogramma van het College een aparte target benoemd voor seksinrichtingen: prioriteit 13. Het College streeft met deze prioriteit naar het voorkomen en bestrijden van overlast. Dit streven is vertaald in het voorliggende resultaat: in 2006 dienen alle seksinrichtingen een actuele en adequate vergunning te hebben op grond van aangescherpt beleid. Voorschriften van dit aangescherpte beleid moeten nauwgezet worden nageleefd. Dit betekent dat strenge handhaving volgt bij het overtreden van vergunningvoorschriften en het veroorzaken van overlast. De evaluatie zal dan ook handvatten bieden voor een eventuele aanscherping van het beleid en verbetering van toezicht en handhaving waar noodzakelijk.

Binnen de gemeente Rotterdam is de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de Bestuursdienst belast met de coördinatie en ontwikkeling van het lokale prostitutiebeleid en als zodanig met de uitvoering van collegeprioriteit 13. De integrale verantwoordelijkheid voor de evaluatie is eveneens ondergebracht bij de afdeling OOV, mede gezien het feit dat deze afdeling in 2000 ook al verantwoordelijk was voor de ontwikkeling van het lokale prostitutiebeleid.

In mijn functie als beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid heb ik mij deels als projectleider deels "onderzoeker" intensief beziggehouden met de totstandkoming van deze evaluatie. Gedurende de periode van meer dan een jaar heb ik –deels samen met een aantal collega's- zelf onderzoek verricht, onderzoeksprojecten uitbesteed en begeleid, veldwerk verricht, surveys opgesteld, interviews gehouden, themabijeenkomsten en verschillende gemeentelijke en landelijke overleggen bijgewoond en verschillende bestuurlijke rapportages gemaakt. Daarnaast ben ik belast met de coördinatie van het cluster Handhaving, waarin onder meer de bestuurlijke handhaving rond seksinrichtingen aan de orde komt. In de onderzoeksperiode hebben zich in een snel tempo verschillende ontwikkelingen –zowel landelijk als gemeentelijk- voorgedaan, die van belang waren voor de uitvoering van het beleid. Het is dan ook nog meer duidelijk geworden dat het terrein prostitutie een vrij complex beleids-terrein is, waarin een ieder vaak uiteenlopende belangen heeft.

1.2 Probleemstelling

Na de globale omschrijving van de aanleiding van het onderzoek en het onderzoeksterrein kan de probleemstelling worden geformuleerd. Dit is de eerste stip in ieder wetenschappelijk onderzoek, die bestaat uit de zo compleet, tijdig en beknopt mogelijke omschrijving van het probleem en formulering van de probleemstelling (Swanborn 1190/2: 107 in Hakvoort 1995: 53). De probleemstelling bestaat uit een doelstelling en een logisch daaruit afgeleide vraagstelling.

Inleidend kan worden gesteld dat beleid en regelgeving aan kracht winnen als van tevoren wordt nagedacht over de werkbaarheid in de praktijk. Dat lijkt logisch, maar vaak blijkt dat de praktische uitwerking van beleid onvoldoende expliciet aan de orde komt in de beleidsontwikkeling. Veel beleid en de daarmee samenhangende regels zijn daardoor gebaseerd op

aannames van de beleidsontwikkelaar over aspecten van uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid. De effectiviteit van beleid kan worden vergroot door deze aannames vooraf te toetsen, met behulp van de mensen die met dat beleid te maken krijgen. Ondanks deze wetenschap gebeurt dit toch te weinig met als gevolg dat overheidsbeleid in het algemeen niet altijd het gewenste succes heeft. Dit besef heeft er mede toe geleid dat het overheidsbeleid de laatste jaren meer wordt geëvalueerd dan voorheen. "Zonder evaluatie van bestaande taken en evaluatie vooraf van nieuwe taken kan nooit tot een enigermate democratisch, evenwichtig en doelmatig gebruik van capaciteit van de overheid gekomen worden. Om die reden verdient het versterken van evaluatie van effecten van beleid de hoogste en politieke ambtelijke prioriteit" (Rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst 's-Gravenhage 1980; 220-240).

Hoogerwerf (1983:1) stelt dat het besef van mogelijk falen en de vraag naar evaluatie van overheidsbeleid wordt gestimuleerd door de overtuiging dat drastische bezuinigingen op de overheidsuitgaven noodzakelijk zijn. Ontwikkeling van nieuw beleid zal alleen plaatsvinden als gebleken is wat de effecten van het bestaande beleid zijn. Systematische evaluatie oftewel onderzoek naar het succes en falen van overheidsbeleid is dan ook noodzakelijk.

Vaak wordt bij het falen van overheidsbeleid gedacht aan schandalen en affaires, zoals de Nederlandse paspoortaffaire en het JSF-schandaal, het Engelse BSE-schandaal en het Amerikaanse Irangate etc. Deze affaires en schandalen versterken het vertrouwen van de burger in de overheid niet. Het levert een beeld op van een incompetente, in zichzelf gekeerde en verspillende overheid, wat zich over het hele overheidsbeleid uitstrekte.

Bovens en 't Hart (1993:151) stellen dat beleidssuccessen en fiasco's tot op grote hoogte sociale en politieke constructies zijn. Het feit of een bepaald beleid als een fiasco wordt bestempeld is dan ook relatief, omdat het afhankelijk is van diegene die op een bepaald moment oordeel geeft. Het mag duidelijk zijn dat als gevolg van de opheffing van het prostitutiebeleid er (nog) geen schandaal of affaire is ontstaan. Feitelijk is de opheffing en het lokale prostitutiebeleid pas drie jaar van kracht.

Uit recente kamerdebatten in november 2003 is gebleken dat opheffing van het bordeelverbod c.q. prostitutiebeleid bij de ene politieke partij wel veel meer gevoeligheden oproept dan bij de andere politieke partij. Landelijk zal de opheffing van het bordeelverbod en de gevolgen ervan pas in 2005 worden geëvalueerd. Vooruitlopend daarop is door middel van de een gemeentelijke beleidsevaluatie onderzocht wat lokaal gezien de effecten van de opheffing van het bordeelverbod zijn. Deze effecten staan niet op zich zelf en zijn deels kenmerkend voor de ontwikkelingen die zich landelijk op het terrein van het prostitutiebeleid afspelen. Mede vanuit dit oogpunt is de doelstelling van het evaluatie-onderzoek als volgt geformuleerd.

De doelstelling van het evaluatie-onderzoek is te onderzoeken wat de werking is en wat de effecten zijn van het gemeentelijke prostitutiebeleid drie jaar na de opheffing van het bordeelverbod.

Op grond van de resultaten van dit onderzoek kunnen de volgende vragen worden beantwoord:

- 1. Zijn tussentijdse beleidsaanpassingen dan wel aanscherping van de bepalingen in de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) noodzakelijk?*
- 2. Is er behoefte aan nieuw beleid voor nadere ordening?*
- 3. "Hoe staat de gemeente Rotterdam er -drie jaar na invoering van het prostitutiebeleid- op dit beleidsterrein feitelijk voor"?*

In het evaluatie-onderzoek worden de positieve, negatieve en neveneffecten van het Rotterdams Prostitutiebeleid nader onderzocht. Op grond hiervan kan worden vastgesteld hoe de voortgang en uitvoering van het beleid verloopt en of verdere aanpassingen van het beleid noodzakelijk zijn. Het gaat daarbij dan met name om de vergunningverlening, de handhaving en de positie van de prostituee. Belangrijk daarbij zijn de neveneffecten van het beleid.

Zonder vooruit te lopen op de resultaten van het evaluatie-onderzoek kan worden gesteld dat het belangrijkste neveneffect is de verschuivingen van de legale naar de illegale prostitutie. Vanuit dit oogpunt is ervoor gekozen in deze beschouwing in te zoomen op de neveneffecten in relatie tot de illegale prostitutievormen. Daarbij zullen ook oplossingsmogelijkheden aan de orde komen om verdere toename van de verschillende illegale prostitutievormen tegen te gaan dan wel te bestrijden. In eerste instantie wordt dan gekeken naar voor de hand liggende mogelijkheden binnen de bestuurlijke handhaving, maar ook andere mogelijkheden binnen de alternatieve handhaving zullen nader aan de orde komen.

Gedurende het evaluatie-onderzoek kwam met enige regelmaat de vraag terug of de beoogde landelijke doelstellingen niet te ambitieus zijn dan wel of deze feitelijk haalbaar zijn. Duidelijk is dat het schrappen van het absolute bordeelverbod nog steeds niet betekent dat de prostitutiebranche een reguliere bedrijfstak is geworden. De prostitutiebranche kan na het opheffen van het bordeelverbod dan wel worden gereguleerd, maar erotiek en ook de stedelijke erotiek laat zich maar ten dele sturen. Om meer inzicht te krijgen te krijgen is gebruik gemaakt van een SWOT-analyse, waardoor om de zwakten en sterkten van het beleid nog meer naar voren komen. Vanuit dit oogpunt zijn dan ook onderstaande deelvragen geformuleerd en kom ik tot de volgende vraagstelling.

- 1. Zijn de landelijke doelstellingen -en daarmee indirect de gemeentelijke uitgangspunten- niet te ambitieus geformuleerd?*
- 2. Laat een branche als de prostitutiebranche zich wel onderwerpen aan regelgeving?*

De vraagstelling is of -gezien de resultaten van de evaluatie van het Rotterdams Prostitutiebeleid- de opheffing van het bordeelverbod kan worden gezien als een beleidssucces?

1.3 Leeswijzer

In deze beschouwing wordt in hoofdstuk 2 nader ingegaan op de definiëring van het begrip prostitutie. Nadat hier duidelijkheid over is verkregen wordt de ontstaansgeschiedenis en het historisch kader geschetst. Vervolgens worden de ontwikkelingen rond prostitutie, zoals deze zich in Nederland door de eeuwen heen hebben afgespeeld, nader weergegeven met als sluitstuk de opheffing van het bordeelverbod. Twee jaar na de opheffing van het bordeelverbod heeft het Ministerie van Justitie een eerste inventarisatie c.q. evaluatie laten verrichten naar de stand van zaken als gevolg van de opheffing. In het laatste deel van hoofdstuk 2 worden de resultaten van dit onderzoek nader beschreven.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de prostitutie in Rotterdam, met name de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkelingen en de uitgangspunten van het lokale beleid zoals verwoord in de nota Rotterdams Prostitutiebeleid 2000. Hoofdstuk 4 geeft de theorie rond de beleidsevaluatie en de effectiviteit van beleid weer, welke wordt gekoppeld aan de effecten van het lokale beleid in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksopzet, resultaten en effecten van de Rotterdamse evaluatie van het prostitutiebeleid beschreven. Zoals gesteld gaat hoofdstuk 6 in op de (neven)effecten van het beleid en dan met name op de tweedeling die is ontstaan tussen de legale en de illegale prostitutie. Daarbij wordt de nadruk gelegd op de illegale prostitutievormen en verschillende instrumenten waarmee illegale prostitutie bestreden zou kunnen worden. Ter verdieping van de belangrijkste vraagstelling in deze beschouwing worden in hoofdstuk 7 de uitkomsten van een verkorte SWOT-analyse weergegeven. Tenslotte worden in hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2. Prostitutie in Nederland

2.1 Inleiding

Van prostitutie wordt vaak gezegd dat het van alle tijden is en dat het in nagenoeg alle culturen voorkomt. Over de definitie wat prostitutie nu feitelijk is bestaan echter verschillende opvattingen. Duidelijk is wel dat het begrip sterk cultureel is bepaald en dat de invulling ervan zeer tijdsgebonden is. Volgens het oude Romeinse Recht kan men spreken van een prostituee als zij “de algemene vraag naar geslachtelijke omgang openlijk en onbeperkt bevredigt”. Het aspect betaling wordt in deze omschrijving niet genoemd. In de *Digesta* wordt iedere vrouw prostituee genoemd die haar lichaam verkoopt aan meerdere mannen, zonder keuze en tegen betaling. Hier wordt dus wel degelijk een vorm van betaling tegenover de 'gunsten' van de vrouw gesteld.

In het boek “Die Prostitution” van Bloch (1912:21) wordt de volgende begripsomschrijving gehanteerd: “Prostitutie is een uitgesproken vorm van buitenechtelijk geslachtsverkeer, die zich daarin onderscheidt, dat het zich prostituerende individu zich meer of minder blindelings aan een onbepaald aantal personen aanbiedt, openlijk en bij voortdurende, zelden zonder betaling, die zich meestal uit in een beroepsmatige aanbieding tot de bijslaap of anders geslachtelijke handelingen of verdere geslachtelijke prikkeling en bevrediging verschaft en uitlokt en die door deze beroepsmatige ontucht een uitgesproken type vormt”. Ook uit deze definitie blijkt de willekeur en het betalingsaspect met betrekking tot prostitutie.

Volgens Flexner (1919:11) zijn er drie constitutieve elementen verbonden aan prostitutie. Het eerste element is volgens hem de verhandeling. Naast een geldelijke vergoeding komen ook geschenken in aanmerking bij de zogenaamde verhandeling. Het tweede element is het vrij geslachtelijk verkeer. De prostituee kan zelf haar klanten selecteren of zonder voorkeur werken. Het derde punt is de emotionele onverschilligheid. De definitie van Flexner luidt dan ook als volgt: 'elke persoon die occasioneel of regelmatig, seksuele relaties heeft tegen betaling of geschenken'. Flexner maakt dus door het gebruik van deze definitie geen onderscheid tussen mannelijke en vrouwelijke prostitutie.

In de studie van Kruithof (1964:129-131) wordt prostitutie gedefinieerd als “een maatschappelijk verschijnsel waarbij personen van beider geslacht, ongeacht hun leeftijd, permanent of tijdelijk betrokken zijn om, door gebruik te maken van het geslacht als middel, wat gepaard gaat met emotionele indifferentie, aan de seksuele lust van meerdere personen te voldoen voor een bepaalde tegenwaarde, waarmee hoofdzakelijk in eigen onderhoud wordt voorzien”. In deze studie over prostitutie wordt een aantal voorwaarden gesteld die aanwezig moet zijn bij prostitutie. Allereerst moet de vrouw in haar levensonderhoud kunnen voorzien door dit werk. Prostitutie wordt dus als een beroep gezien. De tweede voorwaarde is de emotionele indifferentie voor de klant. De vrouw kan haar clientèle dus vrij kiezen. Het promiscue karakter en een tegenwaarde voor de verleende diensten zijn ook kenmerken die volgens Kruithof aanwezig moeten zijn om te spreken van prostitutie. Naast deze basiskenmerken haalt Kruithof eveneens aan dat prostitutie niet gebonden is aan leeftijd of geslacht. Ook Kruithof maakt geen onderscheid tussen het geslacht. Zowel mannen als vrouwen kunnen aangezien worden als prostituees.

Van Dale spreekt van “seks uitgeoefend tegen betaling” en ook van “betaalde liefde”. Qua taalgebruik is de voorkeur voor het woord prostitutie naar alle waarschijnlijkheid voortgekomen uit de wens om te komen tot een zo zakelijk mogelijke omschrijving. Dit komt ook omdat vrijwel alle andere woorden die betrekking hebben op de seksuele omgang met anderen dan de naaste partner, iets afkeurends omvatten: ontucht, zedenloos, losbandigheid en hoerij. In de nieuwe wetgeving wordt het begrip prostitutie omschreven als “het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling”. Onder het begrip prostituee wordt in het algemeen zowel het vrouwelijke als het mannelijke geslacht verstaan.

In dit hoofdstuk zal verder worden ingegaan op de historische ontwikkeling rond de regulering van prostitutie. De gemeente Rotterdam is ook al van oudsher bezig om de prostitutie te reguleren en te concentreren. Uit de in door de Archiefdienst vervaardigde studie uit 1982 (Hazewinkel 1982:3-6) blijkt dat de gemeente daar niet altijd in is geslaagd. De ontstaansgeschiedenis van de prostitutie in Rotterdam en de verschillende verschijningsvormen zullen dan ook nader worden beschreven.

Zoals gesteld is het als gevolg van het schrappen van het absolute bordeelverbod uit het Wetboek van Strafrecht nu wel mogelijk om de exploitatie van seksualiteit aan gemeentelijke regelgeving te onderwerpen. Met de invoering van het Rotterdams Prostitutiebeleid kan worden aangegeven waar en onder welke voorwaarden seksinrichtingen zijn toegestaan. In dit beleid is eveneens opgenomen aan welke vereisten exploitanten moeten voldoen en er worden maatregelen genomen die ertoe moeten leiden dat de positie van de prostituee wordt verbeterd. De wijze waarop dit beleid tot stand is gekomen zal nader worden beschreven en tevens worden de uitgangspunten van het beleid nader in beeld gebracht.

2.2 Prostitutie in een historisch kader

Volgens de overleveringen is prostitutie het oudste en wellicht ook het meest omstreden beroep van de wereld (De Haan/Haagsma: 1988:9-47). Prostitutie is van alle tijden en bestaat nu al langer dan vier duizend jaar. In eerste instantie wordt met prostitutie bedoeld de seksuele omgang gehanteerd als beroep dan wel het beroepsmatig ruilen van seks voor geld. Dit wordt echter niet consequent gehanteerd, omdat het ook vaak plaatsvindt zonder dat er sprake is van een beroep dan wel dat er voor wordt betaald.

Prostitutie komt waarschijnlijk voort uit de joods-christelijke cultuur, waarin de bijbel al eeuwenlang een grote rol speelt. Juist in de bijbel wordt het eerst gesproken over hoeren dan wel van een werkzaamheid waar een vergoeding tegenover staat. Later wordt in de bijbel een nauwkeuriger omschreven richtlijn gegeven voor het verbod van hoerij. Duidelijk wordt dat een dergelijk gedrag voor de joden op grond van hun godsdienst niet was toegestaan. Hierdoor namen zij in de klassieke oudheid een tamelijke unieke positie in. Door de verspreiding van het christendom heeft dit verbod een grote invloed gehad op de Westerse cultuur. Toch kan niet worden gesteld dat deze voor die tijd opzienbarende richtlijn algemeen van toepassing was. Bij veel andere volken was prostitutie zowel binnen het geloof als binnen de sociale omgangsvormen gebruikelijk. Zo was het binnen de Babylonische godsdienst gebruikelijk dat vrouwen zich eenmaal in hun leven, tijdens hun bezoek aan de tempel van de Mytilla, aan vreemden moesten geven. In delen van het vroege Midden-Oosten en later ook bij Eskimostammen was het een goed gebruik als de gastheer zijn vrouw of een andere huisgenote beschikbaar stelde aan de gast. Ook de Griekse cultuur stond niet afwijzend

tegenover ontucht. In hun godsdienstige beleving speelde de overgave van vrouwen aan mannen soms een rol en ook in hun dagelijks leven kenden zij prostitutie, waarvoor meestal gebruik werd gemaakt van slavinnen.

In vroegere tijden is ten aanzien van prostitutie geen rechtlijnig standpunt ingenomen. Daarbij duikt de vraag op of dat in de huidige Westerse cultuur wel is gelukt. Niet alleen de joods-christelijke religie is hierop van invloed geweest, maar ook andere sociale, economische en medische factoren hebben hun invloeden laten gelden. Zo werd aan de kuisheid van de Germanen een einde gemaakt door de Romeinen. De Romeinen waren vertrouwd met bordelen en publieke vrouwen en wisten de Germanen daarvoor te interesseren. In de Middeleeuwen is de prostitutie in Europa wijd verspreid en vrijwel nergens verboden. De prostituees mochten zich zelfs in gilden verenigen en in veel steden werden bordelen officieel geregeld, waarbij ook wel werd bepaald dat de bordeelhouder ten alle tijden een aantal vrouwen beschikbaar diende te houden voor het stadsbestuur. In de latere jaren hebben de overheid en de kerken op vele manieren, ook vanuit medisch oogpunt, getracht de prostitutie terug te dringen, onder meer door bordelen te verbieden. Het beeld van de middeleeuwen is dan ook dat er wisselende opvattingen zijn over prostitutie. Deze golfbeweging is niet uitzonderlijk en komt later ook weer terug.

2.3 Prostitutie in Nederland

In Nederland werd prostitutie in de Middeleeuwen zowel door het kerkelijke als het wereldlijke gezag als een noodzakelijk kwaad maar ook als een onmisbaar verschijnsel beschouwd. De meeste Hollandse steden tolereerden en reguleerden de prostitutie door aan de uitoefening van het beroep voorwaarden te stellen. Zo mocht de prostituee niet getrouwd zijn en diende zij zich te houden aan enkele kledingvoorschriften waarmee zij zich onderscheidde van eerbare vrouwen. Daarnaast was het voor getrouwde mannen en joden niet toegestaan prostituees te bezoeken. Prostitutie werd slechts op bepaalde plaatsen in de stad toegestaan en in een aantal steden was het alleen aan de schout en zijn dienaren voorbehouden om bordelen te exploiteren. Ondanks het strafbaar stellen van het souteneurschap, richtten de stadsbesturen zich voornamelijk op het reguleren van de openbare orde. Feitelijk verschilde dit gedoogbeleid niet veel van de situatie die in Nederland tot voor kort bestond. Vrouwen die zich niet aan deze regels wilden onderwerpen oefenden noodgedwongen illegaal hun beroep uit in andere delen van de stad.

Aan deze redelijk tolerante houding en het gereguleerde beleid kwam een einde toen steeds meer Hollandse steden in de 16^e eeuw door de overheersing van de Spanjaarden in de Tachtigjarige Oorlog het katholicisme verlieten en de kant van Willem van Oranje, de hervorming en het Calvinisme kozen. In Utrecht werden in 1577 alle vormen van prostitutie strafbaar. Op dat moment werd prostitutie niet langer beschouwd als een verschijnsel dat bij een grote stad hoorde. Veel effect heeft dit verbod echter niet gehad, omdat de prostitutie werd voortgezet in de woonhuizen van de souteneurs.

In de zestiende en zeventiende eeuw was de kerkelijke invloed op het overheidsbeleid groot. Dit had tot gevolg dat wat door de kerk als zonde werd gedefinieerd en door de overheid vaak als misdrijf werd benoemd en vervolgd. Prostitutie werd beschouwd als een zonde en dus verboden. Bordeelhouders werden bedreigd met het schavot, geseling of verbanning. Dit beleid had voornamelijk invloed op de wijze waarop prostitutie zich manifesteerde. Door de

vervolgingen in de zeventiende eeuw bleef de prostitutie kleinschalig en verspreid over de hele stad. Prostituees werkten voor hoerwaardinnen in ruil voor kost en inwoning en afbetaling van hun schulden, die ze hadden gemaakt voor het aanschaffen van werkkleding. In de avonduren ging de hoerwaardin met de twee à drie meisjes die voor haar werkten naar het speelhuis om klanten op te pikken die zij na sluitingstijd meenamen naar het hoerhuis. Hoerwaardinnen die geen overlast veroorzaakten en ruzies met de buurt wisten te voorkomen werden door het stadsbestuur gedoogd.

In de zeventiende eeuw, ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden, was officieel iedere vorm van prostitutie verboden. In de grote steden nam het echter toe en werd het oogluikend toegestaan. Af en toe werden er “razzia” onder de bordelen gehouden om de ontucht de kop in te drukken, maar de meeste bordeelhouders werden vooraf door de schoutsdienaren op de hoogte gesteld van de komende invallen. In de 18^e eeuw werd de houding van de overheid ten aanzien van de prostitutie soepeler. Daar het de stadsbesturen voornamelijk ging om orde en rust en handhaving van de openbare orde en de openbare zedelijkheid, werden alleen straatprostituees opgepakt. Bordeelhouders werden niet langer vervolgd, waardoor het voor hen aantrekkelijker werd om te investeren in de inrichting, aankleding en uitbreiding van het bordeel. De vrouwen die tot die tijd alleen de speelhuizen bezochten om klanten op te pikken werden intern geplaatst. Hierdoor ontwikkelden de speelhuizen zich tot gesloten luxe bordelen met soms wel dertig vrouwen in dienst. Het prostitutiebedrijf speelde zich vanaf dat moment meer af achter de gesloten deuren van de zogenaamde “stille huizen”.

Onder invloed van de Fransen, die met hun revolutie bepaalde vrijheden introduceerden, nam de prostitutie verder toe. Het Franse gezag ging over tot de registratie van bordelen en prostituees. De aandacht richtte zich daarbij vooral op de gezondheid van de prostituees. In de militaristische Napoleontische tijd was voor veel landelijke en lokale overheden de gezondheid van de manschappen een hogere prioriteit dan de zedelijkheid. Om te voorkomen dat veel soldaten voor de veldslag al zouden worden geveld door geslachtsziekten werd door Napoleon een reglementeringsstelsel ingesteld. Hierdoor werden prostituees gedwongen zich te laten registreren en zich twee maal per week op geslachtsziekten te laten controleren. De bordeelhouders waren, door de grote investeringen die zij hadden gedaan in hun bedrijven, genoodzaakt om hieraan hun medewerking te verlenen.

Ondanks het feit dat het reglementeringsstelsel goed paste in de tijdgeest van het begin van de negentiende eeuw, was het effect nauwelijks positief. De dubbele moraal wordt duidelijker zichtbaar. Enerzijds werd prostitutie gezien als een noodzakelijk kwaad, omdat seksuele onthouding bij mannen zou kunnen leiden tot melancholie en gebrekkige levenslust. Vanuit dit oogpunt was het voor ongehuwde mannen noodzakelijk dat een aantal vrouwen zich zou opofferen om de rest van de vrouwen te sparen en zo verder verderf te voorkomen. Anderzijds werd prostitutie gezien als een misdaad tegen de maatschappij, die vooral op het huwelijk gegrond zou moeten zijn. Vanuit deze optiek diende prostitutie hard te worden aangepakt en was een verbod dan ook zeer geoorloofd.

De registratie en de keuringen die ook na de Franse tijd in de meeste Nederlandse steden bleven plaatsvinden zorgden voor een tweedeling in de prostitutie. Enerzijds waren er de grote bordelen waar volgens de voorschriften werd gewerkt. Anderzijds ontstonden er overal nieuwe, clandestiene vormen van prostitutie waar vrouwen werkten die zich niet aan het

regime van het bordeel wilden onderwerpen. De bordeeleigenaren moesten daarom steeds vaker in het buitenland op zoek naar meisjes. Hierdoor ontstond aan het eind van de negentiende eeuw een internationale vrouwenhandel. Als aanklacht tegen de 'handel in blanke slavinnen', de onmenselijke behandeling van de meisjes en de onzedelijkheid in het algemeen, kwamen er overal in Europa anti-prostitutiebewegingen.

Een van de belangrijkste anti-prostitutiebewegingen is de internationale Abolitionbeweging van de Engelse Josephine Butler. Naast afschaffing van de reglementering pleitte zij voor een verbod op vrouwenhandel, het oprichten van voortgangshuizen en het stichten van huizen voor gevallen vrouwen. Voor Nederland had men zich het lot van prostituees reeds aangetrokken. Tot op dat moment had dat geresulteerd in tamelijk passieve acties als het opvangen van prostituees die uit de prostitutie wilden stappen. Mede dankzij de inspanningen en invloed van bewegingen als de Abolitionisten, maar ook omdat het paste in de mentaliteit en strenge zedelijke moraal van die tijd, werd eerst op gemeentelijk niveau de reglementering afgeschaft. Tot 1911 bleef de zorg voor bordelen tot het gemeentelijke takenpakket horen. Gemeenten konden vanuit hun autonomie ten aanzien van bordelen eigen regels stellen en zelf bepalen of prostitutie binnen hun gebied moest worden geweerd.

In 1911 werd het bordeelverbod (artikel 250bis WvSr.) aangenomen. Het verbod betrof het exploiteren van een bordeel en het souteneurschap. Met het exploiteren van een bordeel werd bedoeld "het uit gewoonte of beroep opzettelijk doen bevorderen van ontucht door anderen met derden". Onder souteneurschap werd verstaan "het voordeel trekken uit de ontucht van een vrouw". Het beroep prostituee is echter nooit strafbaar gesteld, alleen de gelegenheid ertoe geven wel. Oogpunt van het bordeelverbod was niet het slachtoffer, de prostituee, te straffen maar de daders, de vrouwenhandelaars en de bordeeleigenaars. De wetswijziging had tot gevolg dat prostitutie kleinschaliger en meer verspreid over de stad ging opereren. Achter reguliere bedrijven als bijvoorbeeld massagesalons bleken clandestiene prostitutiebedrijfjes te schuilen. Daar vooral in de grote steden bleek dat de prostitutie toch niet zou verdwijnen, liet de (zedes)politie het werken van vrouwen achter ramen toe. Het tijdperk van gedogen is hiermee begonnen. Vooral de jaren zestig en zeventig zijn van grote invloed geweest op de ontwikkeling van de prostitutiebranche. De seksuele revolutie vond zijn weerslag in de prostitutie en de minder strenge seksuele moraal zorgde voor een steeds openlijker gedoogbeleid ten aanzien van de exploitatie van prostitutiebedrijven. Daar het voor de houders van de clandestiene bordelen steeds aantrekkelijker werd om te investeren in de inrichting en uitbreiding van hun bedrijf, ontstonden er grote luxe bordelen, die zonder enige belemmering van de zijde van de overheid, geëxploiteerd konden worden.

2.4 De opheffing van het bordeelverbod

In de twintigste eeuw werd duidelijk dat de criminalisering van de prostitutiebranche de positie van de prostituee niet heeft verbeterd. In bredere kring ontstond de opvatting dat vrijwillige prostitutie meer beschouwd diende te worden als een legitieme manier om een inkomen te verwerven. Afschaffing van het bordeelverbod zou betere mogelijkheden bieden om de prostituee te beschermen. Daarnaast wilden gemeenten op lokaal niveau meer sturend en regulerend optreden tegen bordelen. Door het verbod van artikel 250bis Sr was het echter niet mogelijk om op basis van een verordening nadere regels te stellen en kon alleen gedoogbeleid worden geformuleerd. Gedogen leverde problemen op doordat enerzijds de rechtszekerheid voor betrokkene niet kon worden gegarandeerd en anderzijds doordat de

voorschriften die vanuit andere wettelijke regelingen worden opgelegd (Drank- en Horecawet etc.) gehandhaafd moesten worden. Toch voerden veel gemeenten een gedoogbeleid ten aanzien van die activiteiten die werden getroffen door het strafrechtelijke verbod. Gemeenten zagen af van bestuurlijk optreden tegen bordelen indien aan een aantal voorwaarden werd voldaan. De gemeente Amsterdam gaf bijvoorbeeld geschiktheidsverklaringen en gedoogbeschikkingen af.

In 1983 heeft de minister van Justitie een wetsvoorstel ingediend dat voorzag in de wijziging van de strafbepaling van het bordeelverbod, waarbij alleen het profiteren van onvrijwillige prostitutie strafbaar zou worden gesteld (Kamerstukken II 1983/84, 18 202). In 1988 werd een tweede wetsvoorstel ingediend voor aanscherping van artikel 250ter Sr. met als doel de vrouwenhandel beter te kunnen bestrijden. Mede door het verzet van de CDA-fractie in de Eerste Kamer, die prostitutie moreel verwerpelijk bleef vinden, kwam het in de jaren tachtig niet meer tot goedkeuring van de beide voorstellen. In 1989 werd het voorstel rond artikel 250bis Sr ingrijpend gewijzigd. Door deze wetswijziging zou het exploiteren van bordelen strafbaar worden gesteld als dit bij gemeentelijke verordening zou worden verboden en bestond de mogelijkheid voor gemeenten om tot een lokaal bordeelverbod te komen. Dit voorstel tot een lokaal verbod kreeg echter geen goedkeuring van de Eerste Kamer, waardoor het alsnog werd ingetrokken. Alleen het voorstel tot wijziging van artikel 250ter Sr., de bestrijding van vrouwenhandel, werd door de Eerste Kamer aangenomen.

Onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie werd in 1997 een nieuw wetsvoorstel ingediend met als doel het algemeen bordeelverbod op te heffen. De Minister van Justitie stelde dat de gedoogsituatie geen blijvende situatie kon zijn. Het was bovendien niet wenselijk om in de wet een verbod te laten staan, terwijl de verboden activiteit in de samenleving als verschijnsel wordt geaccepteerd. Door vervanging van het geldende verbod door een beperkt verbod kon duidelijk worden aangegeven welke vormen van exploitatie van prostitutie wel en welke niet worden getolereerd. Bovendien bood opheffing van het bordeelverbod gemeenten de mogelijkheid om een goed, zorgvuldig en effectief prostitutiebeleid te voeren.

2.4.1 Strekking van de wetswijziging

Het nieuwe artikel 250a Wetboek van Strafrecht regelt de strafbaarstelling van vormen van exploitatie van prostitutie, waarbij sprake is van geweld, misbruik van overwicht of misleiding, dan wel waarbij minderjarigen zijn betrokken. Zo wordt ook de klant van de minderjarige prostituee strafbaar. Het uiteindelijke doel van de wetswijziging is om ongewenste vormen van prostitutie en randverschijnselen als mensenhandel, geweld en afpersing te bestrijden. Daarnaast heeft deze wetswijziging tot een aantal andere aanpassingen in regelgeving en richtlijnen geleid. Onder meer is het Besluit Inlichtingen Justitiële Documentatie gewijzigd, waardoor antecedentenonderzoek van exploitanten van seksinrichtingen mogelijk is en zijn er nieuwe richtlijnen opgesteld voor opsporing en vervolging van mensenhandel. Ook met betrekking tot het vreemdelingenrecht zijn extra bepalingen toegevoegd met als doel vrouwenhandel effectiever op te sporen en te vervolgen en opvang te bieden aan slachtoffers van vrouwenhandel.

Door opheffing van het klachtvereiste voor het plegen van seksuele handelingen met een prostituee tussen twaalf en zestien jaar, kunnen politie en justitie sneller optreden bij het ver-

moeden van kinderprostitutie. Klachtvereiste is het vereiste dat er een formele klacht moet zijn van het slachtoffer voordat er strafrechtelijk onderzoek kan worden ingesteld. Alle seksuele handelingen met personen jonger dan zestien jaar zijn strafbaar. Op seksuele contacten met een kind jonger dan twaalf jaar rust een absoluut verbod. Daarnaast rust er een absoluut verbod indien de pleger het slachtoffer zwaar lichamelijk letsel toebrengt of het misdrijf de dood tot gevolg heeft. Ook alle zaken waarbij er sprake is van misbruik van gezag door de pleger (opvoeder, (pleeg)ouder, verzorger, onderwijzer of jeugdhulpverlener) zijn vervolgbaar.

Het belangrijkste gevolg van de afschaffing van artikel 250bis Sr. voor gemeenten is dat de situatie van voor 1911 herleeft. Op grond van hun grondwettelijke verankerde autonomie kunnen gemeenten via verordeningen nadere regels ten aanzien van prostitutie regelen. Een ander belangrijk knelpunt hierbij was de controle op de legale status en de leeftijd van prostituees. De grote gemeenten hebben steeds gesteld dat de ambtenaren die belast zijn met de controle van de nadere regels, het recht moeten hebben om prostituees naar hun identiteit te vragen. De Minister had in eerste instantie de eis afgehouden met het argument dat er voldoende ambtenaren zijn die dat recht al hebben, bijvoorbeeld de recherche, de Vreemdelingendienst en de Belastingdienst. De gemeenten wilden echter eigen toezichthouders die zich specifiek zouden richten op handhaving van de gemeentelijke eisen. De Minister van Justitie heeft daarom aan het nieuwe artikel 151a Gemeentewet, dat gemeenten het recht geeft een regeling te maken voor bedrijfsmatige prostitutie, een tweede lid toegevoegd. Daarin is het recht van gemeenten vastgelegd om toezichthouders te benoemen die van prostituees mogen eisen dat zij zich op de werkplek identificeren. Door een amendement van de PVDA geldt de identificatieplicht niet alleen voor prostituees in door de gemeente vergunde prostitutiebedrijven, maar ook voor prostituees die op de tippelzones werken.

Op 2 februari 1999 heeft de Tweede Kamer der Staten Generaal het wetsvoorstel 250a aangenomen. Tijdens de parlementaire behandeling werd al duidelijk dat het wetsvoorstel op een meerderheid zou kunnen rekenen. Het CDA heeft uiteindelijk tegengestemd, niet omdat zij (zoals klein rechts) principieel tegen legalisering van prostitutiebedrijven is, maar omdat een zogenaamde nuloptie niet mogelijk wordt voor gemeenten die geen prostitutiebedrijven binnen hun grenzen willen.

Er zijn twee amendementen aan het wetsvoorstel toegevoegd. Het eerste amendement van de PvdA betrof het wijzigingsvoorstel om ook klanten strafbaar te stellen wanneer de prostituee zestien of zeventien jaar is. Oorspronkelijk werd de systematiek van de zedelijkheidswetgeving gevolgd, wat inhoudt dat vrijwillige seksuele contacten met personen van boven de zestien niet strafbaar zijn. Naast de exploitant is dus nu ook de prostituant strafbaar wanneer de prostituee niet meerderjarig is.

Het tweede amendement van de VVD omvatte de wijziging om in de Gemeentewet artikel 151a op te nemen waarin de gemeenteraad de bevoegdheid krijgt om prostitutiebedrijven aan een vergunning te binden. Hiermee wordt de juridische basis voor een vergunningstelsel versterkt. De gemeentelijke overheid mag namelijk in principe alleen verordeningen maken op de noemer openbare orde en veiligheid en de bescherming van de gezondheid van personen. De minister was aanvankelijk van mening dat deze uitbreiding in de gemeentewet overbodig was omdat vele zaken onder de rekbare noemer "gemeentelijk huishouding" vallen.

Hij ging echter toch akkoord met het amendement omdat twijfel bestond in het geval van een escortbedrijf, vooral als het onduidelijk is of een dergelijk bedrijf wel echt binnen de geografische grens van de gemeente valt.

Op 26 oktober 1999 heeft de Eerste Kamer der Staten Generaal ingestemd met het wetsvoorstel. De wetswijziging is op 1 oktober 2000 in werking getreden. Hiermee wordt voor de niet strafbare vormen van exploitatie een reeds jaren bestaande gedoogsituatie gelegaliseerd.

2.4.2 Doelstellingen wetswijziging

“Prostitutie bestaat, al heel lang zelfs, en zal blijven bestaan. Dat vraagt om een realistische benadering van de zijde van de overheid”¹. Met deze benadering wordt het decriminaliseren van de prostitutie en het normaliseren van de prostitutiebranche bedoeld. Feitelijk wordt met de wetswijziging een dubbelslag gemaakt. Enerzijds wordt de prostitutiebranche gelegaliseerd, wat door middel van een adequate bestuurlijke aanpak moet leiden tot een betere beheersing en regulering van de branche. Anderzijds wordt de strafbaarheidstelling van ongewenste fenomenen in deze branche aangescherpt, wat moet leiden tot een meer adequate strafrechtelijke aanpak daarvan.

Met de wetswijziging is het exploiteren van prostitutie, mits vrijwillig uitgeoefend door een meerderjarige die beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel, ineens een legale manier van inkomensverwerving en beroepsuitoefening geworden. Met de wetswijziging worden dan ook de volgende doelen nagestreefd (Memorie van Toelichting)

- *het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie;*
- *het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;*
- *het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik;*
- *het beschermen van de positie van de prostituees;*
- *het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen;*
- *het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen*

Door de legalisering krijgt met name de lokale overheid meer zicht en grip op de branche en kan zij door bescherming en de positie, gezondheid en veiligheid van de prostituee beter regelen. De gemeentelijke overheid probeert wel sturend op te treden in het kader van het vestigingsbeleid, maar het bordeelverbod werkte hierbij belemmerend. Daarnaast heeft de wetswijziging nadrukkelijk beoogd te komen tot een meer effectieve aanpak van de strafbare vormen van exploitatie van prostitutie. Met het nieuwe wetsartikel wordt beoogd een duidelijke scheiding aan te brengen tussen vrijwillige en onvrijwillige prostitutie, waarbij de uitbating legaal is en de uitbating strenger wordt gestraft. Een ander belangrijke doelstelling is de positieverbetering van de prostituees. Het gaat daarbij om het uitgangspunt dat vrouwen het recht moeten hebben, op grond van het recht op fysieke en psychische integriteit en seksuele zelfbeschikking, al of niet voor prostitutie als beroep te kiezen (Kamerstukken Tweede Kamer 18452, 1-2: 32). Binnen het vergunningstelsel is er een aantal mogelijkheden waarbij de

¹ Uitspraak van Minister Korthals in 1983

overheid invloed kan uitoefenen op de werkomstandigheden. Op de arbeidsverhoudingen tussen prostituees en exploitant kan de overheid echter nauwelijks invloed uitoefenen. Versterking van rechtspositie van de prostituee moet leiden tot een algehele positieverbetering.

2.5 Het WODC-rapport: “Het bordeelverbod opgeheven”

Het terrein van de prostitutie is breed en complex. Landelijk vallen de hoofddoelstellingen onder de verantwoordelijkheid van zes verschillende departementen: Justitie, Binnenlandse Zaken, Vreemdelingenzaken en Integratie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Minister van Justitie is coördinerend bewindspersoon en in die hoedanigheid tevens verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie van het prostitutiebeleid.

In december 2002 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in opdracht van de Minister van Justitie een eerste overkoepelend evaluatierapport gepresenteerd. Het rapport is gebaseerd op gegevens uit een aantal deelonderzoeken, die in opdracht van het WODC zijn verricht. Het beschrijft voornamelijk de stand van zaken in de prostitutiebranche ruim een jaar na inwerkingtreding van de wetwijziging. Door middel van monitoring en evaluatie is getracht vast te stellen in hoeverre de doeleinden van de nieuwe wetgeving en de doelen van het daarop gebaseerde landelijke en lokale prostitutiebeleid zijn gerealiseerd. Het kabinetsstandpunt met betrekking tot dit evaluatierapport is in februari 2003 naar de Tweede Kamer gezonden. Hieronder worden kort de belangrijkste conclusies en het kabinetsstandpunt weergegeven.

De belangrijkste conclusie van het landelijke evaluatierapport was dat het op dat moment nog te vroeg was om te concluderen wat de daadwerkelijke effecten van de wetwijziging zijn. De evaluatie was een eerste meting en er zijn nauwelijks betrouwbare gegevens over de situatie voorafgaande aan de wetwijziging. Bovendien is gebleken dat de met de wetwijziging beoogde veranderingen nog niet helemaal zijn doorgevoerd. Wel bood het rapport inzicht in de ontwikkelingen, trends en knelpunten binnen de prostitutie. Dit zorgde voor voldoende basis om het beleid nader vorm te geven en bij te sturen in de uitvoering. Dit standpunt wordt door het kabinet onderschreven. Het kabinet heeft hierbij aangegeven dat de doelstellingen van de wetwijzigingen ambitieus zijn en dat het bereiken van die doelstellingen een zaak van lange adem zal zijn. Zeker waar het gaat om de regulering van de prostitutiebranche en de bescherming van de prostituee zal een grote achterstand goedge maakt moeten worden.

Ten tijde van het onderzoek door het WODC was een groot aantal gemeenten nog niet klaar met de afronding van de vergunningverlening. Eveneens kwam vast te staan dat de invoering van de wet en de bijbehorende handhaving ongelijktijdig en ongelijkmatig plaatsvond. Een gevolg hiervan was dat er verplaatsingen optreden van strafbare vormen van prostitutie naar gemeenten waar minder of minder streng werd gecontroleerd. Het kabinet stelde dat het van belang was dat de vergunningverlening zo spoedig mogelijk zou worden afgerond en dat overal met toezicht en handhaving moest worden gestart.

In het evaluatierapport werd geconstateerd dat de politie zich in het kader van bestuurlijke handhaving vooral bezig hield met controles in de gereguleerde sector. Deze controles vonden plaats in het kader van bestuurlijk toezicht. Vastgesteld werd dat er onvoldoende capaciteit

was om een grote controlerende en opsporende rol te spelen bij strafbare vormen van exploitatie buiten de gereguleerde sector. Daarnaast waren er knelpunten ontstaan bij de handhaving van (niet gereguleerde) prostitutievormen die niet of nauwelijks aan een specifieke locatie gebonden zijn. Hierdoor was de lokaal gerichte aanpak niet voldoende. Het kabinet achtte het moment nabij waarop het lokale bestuur, gelet op de eigen verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke handhaving, de toezichttaak van de politie moet gaan overnemen. De inspanningen van de politie en justitie dienen vervolgens meer rechtstreeks te worden gericht op de actieve opsporing en vervolging van gevallen van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie buiten de legale branche (mensenhandel).

Uit de rapportage van het WODC kwam naar voren dat de veranderingen met betrekking tot de positie van de prostituee slechts beperkt zichtbaar waren. De fysieke en hygiënische arbeidsomstandigheden leken zich positief te ontwikkelen en er werd gewerkt aan de verbetering van de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden. Binnen de prostitutiebranche bleek verwarring te bestaan over de verhoudingen tussen prostituees in loondienst en prostituees werkend als zelfstandig ondernemer. De prostituee werd in veel gevallen als zelfstandig ondernemer aangemerkt, terwijl bij toetsing van de relevante feiten en omstandigheden in het overgrote deel van de gevallen daarvan geen sprake bleek te zijn. Voor wat betreft de positieverbetering van prostituees en de normalisering van de arbeidsverhoudingen stelde het kabinet dat dit primair de verantwoordelijkheid is van de betrokkenen zelf. Wel erkende men dat er een duidelijke roep is om meer informatie en betere voorlichting (met name aan prostituees) en verwees daarbij naar het gezamenlijke voorlichtings- en communicatietraject van UWV (voorheen het GAK) en de Belastingdienst. Exploitanten hebben aangegeven dat een loondienstverhouding de branche in een onmogelijke positie brengt en dat onvoldoende prostituees daartoe bereid zouden zijn. Ook zou een loondienstverhouding tot een aanzienlijke kostenstijging leiden. Deze veronderstelling is echter niet juist. Gebleken is dat prostituees in veel gevallen vanuit verschillende overwegingen de Belastingdienst dan wel het UWV niet benaderen voor informatie. Duidelijk is geworden dat de voorlichting aan prostituees over hun positie kan worden verbeterd. In het onderzoek wordt gesteld dat feit blijft dat het welzijn van de prostituee onverminderd zwaarder belast is dan dat van vrouwen die in andere beroepen werkzaam zijn.

De strafbare vormen van exploitatie van prostitutie komen voor in die sectoren van de prostitutiebranche waar het minste toezicht plaatsvindt en die voor hulpverleninginstanties moeilijker toegankelijk zijn. Uit de verschillende deelonderzoeken kwam naar voren dat er geen signalen zijn dat er sprake is van een grootschalige vlucht naar ongereguleerde of oncontroleerbare sectoren. Evenmin kon worden geconcludeerd dat alle illegale prostituees die uit de gereguleerde bedrijven zijn vertrokken in de ongereguleerde sector terecht zijn gekomen. Gebleken is dat er een intensivering dient plaats te vinden daar waar het gaat om bestrijding van strafbare vormen van exploitatie.

Dezelfde aanbeveling wordt gedaan door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. In haar rapportages pleitte de rapporteur voor een snelle ratificatie van het VN mensenhandelprotocol en daarmee samenhangend de uitbreiding van de Nederlandse definitie en regelgeving ten aanzien van mensenhandel, zodat deze ook de sociaal-economische uitbuiting in andere sectoren dan de prostitutie omvat. De bestrijding van mensenhandel moet meer worden gedaan vanuit de invalshoek van zware criminaliteit en minder vanuit het zedelijkheids-

perspectief. Voor wat betreft de opvang van slachtoffers bepleitte de rapporteur een uitbreiding van de B-9 regeling. Dit is een regeling die geldt voor buitenlandse slachtoffers en getuigen van mensenhandel. Deze regeling biedt hen de mogelijkheid om tijdelijk - voor de duur van het opsporingsonderzoek en de vervolging van de verdachten - legaal in Nederland te verblijven. Voorts voorziet de regeling in faciliteiten als opvang, onderdak en voorzieningen ten behoeve van levensonderhoud. De versterking van de positie van het slachtoffer zou integraal deel moeten uitmaken van het terugkeerbeleid van slachtoffers. In dat licht zou een slachtoffer in de B-9 regeling moeten kunnen werken, wat nu niet is toegestaan.

Daarnaast zou bij het overwegen van toekenning van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden meer aandacht zijn voor de risico's die het slachtoffer loopt bij het doen van aangifte en bij terugkeer in het land van herkomst. Aan de eerste aanbeveling, de uitbreiding van de definitie, is gehoor gegeven. Het kabinet is terughoudender ten opzichte van de tweede aanbeveling om de bestrijding van mensenhandel aan te pakken vanuit de invalshoek van zware criminaliteit. Ten aanzien van migrantenprostituees wil het Ministerie van Justitie, samen met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en VNG en een aantal gemeenten inventariseren welke mogelijkheden er zijn voor het toetsen van een Nederlands belang bij toelating van deze vreemdelingen.

Het WODC heeft geconstateerd dat er op verschillende gebieden ontwikkelingen gaande zijn die invloed hebben op de prostitutiebranche. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ontwikkelingen op het gebied van communicatie en Internet, vreemdelingenrecht en -beleid en ontwikkelingen als gevolg van de uitbreiding van de Europese Unie. Tevens is duidelijk geworden dat de inzet van derden bepalend is het voor het slagen van het prostitutiebeleid, zoals de inzet van de branche (imago) en van dienstverlenende instellingen (acceptatie van de prostituee). Het kabinet heeft geconstateerd dat het merendeel van de knelpunten al bestond voor de opheffing van het bordeelverbod, maar dat het nu zaak is acties te ondernemen om de geconstateerde knelpunten op te lossen om de doelstellingen van de wetswijziging te kunnen verwezenlijken. De landelijke monitoring van de ontwikkelingen moet worden voortgezet en zoals gesteld zal er in 2005 een tweede evaluatie worden uitgevoerd.

3. Prostitutie in Rotterdam

3.1 Het ontstaan van de Rotterdamse prostitutie

Hoewel koning Wilhelm I al in 1828 opdracht gaf om in Nederland reglementen op te stellen voor bordelen en publieke vrouwen, duurde de totstandkoming van het eerste Rotterdams prostitutiebeleid zeker nog tot 1848. Pas in 1848 werd het stadsbestuur een concept reglement toegestuurd met als doel de prostitutie te regelen. In die tijd bestond het regelen uit niet veel meer dan het laten registreren van prostituees. Er werd wel nagedacht over een vergunningstelsel, waarbij alleen de prostituees die onderzocht en gezond zijn bevonden in aanmerking komen voor een vergunning. In 1880 werd om een verordening gevraagd om het toezicht op de openbare ontucht in Rotterdam te regelen. Het duurde nog een periode van negen jaar voordat de leden van de commissie voor de strafverordeningen vonden dat er aanleiding was voor de gemeenteraad om dit onderwerp nader te regelen.

Rond 1900 kwamen er klachten van burgers over overlast van prostitutie in Rotterdam. Op dat moment was de rosse buurt gesitueerd in het centrum van de stad in de omgeving van de Sint Laurenskerk en de Zandstraat. In 1901 werd een motie aangenomen, waarin werd gevraagd om het geneeskundig toezicht en het onderzoek van de openbare huizen en hun prostituees af te schaffen om in plaats daarvan een bordeelverbod uit te vaardigen. In mei 1902 werd naar aanleiding van deze motie door de burgemeester van Rotterdam aangegeven dat hij van mening was dat een verbodsbepaling van bordelen de illegale prostitutie alleen maar in de hand zou werken. De burgemeester gaf de voorkeur aan toezicht op de openbare bordelen, waarbij de politie ervoor moest zorgen dat de prostitutie beheersbaar bleef.

Voordat het wetsontwerp tot bestrijding van de zedeloosheid in 1911 werd aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer, nam de Rotterdamse gemeenteraad in 1910 het besluit tot het instellen van een verordening, waarbij het houden en bezoeken van inrichtingen, waarin bij herhaling of uit winstbejag de gelegenheid wordt geboden ontuchtige handelingen te plegen, strafbaar werd gesteld. De strekking van deze verordening kwam grotendeels overeen met de strekking van het latere artikel 250bis Sr. De algemene opinie was dat een bordeelverbod de totale omvang van de prostitutie niet zou verminderen. In de praktijk is dan ook gebleken dat de verordening niet tot terugdringing van de prostitutie heeft geleid, maar tot een toename.

In 1910 werd de rosse buurt gesloopt in verband met de bouw van het stadhuis en het postkantoor. Hierdoor verplaatste de rosse buurt zich meer naar de omgeving van de Schiedamsedijk. Pas bij het bombardement van Rotterdam in 1940, waarbij de binnenstad grotendeels werd verwoest, schoof de rosse buurt op naar de zuidoever van de Nieuwe Maas. In de wijk Katendrecht werd de nieuwe rosse buurt gevestigd. Na de Tweede Wereldoorlog kwamen er regelmatig klachten binnen over overlast van prostitutie, ook vanuit de wijk Katendrecht. Pas in de jaren zeventig werd er georganiseerd actie gevoerd tegen de overlast. Voorheen speelde de prostitutie zich voornamelijk af in café's en hotels. Omwonenden ondervonden daar in beginsel geen overlast van. Niet alleen de tijdgeest wijzigde zich in deze jaren, maar ook het karakter van de prostitutie veranderde. Het taboe op seksuele relaties tussen mensen werd doorbroken en daardoor vrijer en meer bespreekbaar. Hierdoor werd de prostitutie meer openlijk en agressiever.

In Katendrecht vond een verschuiving plaats van caféprostitutie naar straatprostitutie. De prostitutie in Rotterdam is bekend geworden door de rosse buurt in Katendrecht. Nadat de caféprostitutie zich had verlegd naar de straat, ontstond er op grote schaal raamprostitutie. Raamprostitutie, waarbij meisjes voor de deur van hun kamer of zittende voor het raam schaars en uitdagend gekleed klanten op straat aanspraken, was tot op dat moment nog een redelijk nieuw fenomeen. Klanten reden in hun auto's door de straten en konden vandaar uit hun keuze bepalen. Hierdoor bleef hun anonimiteit grotendeels gewaarborgd. Overlast ontstond voornamelijk door het rondrijden, het claxonneren, geluidsoverlast door dronkaards, slaande portieren etc. Ook de sekswinkels en de seksbioscopen, die in grote aantallen in Katendrecht werden gevestigd, gingen meer overlast veroorzaken. Inmiddels was de prostitutie in Katendrecht steeds meer uitgegroeid tot een 24-uurs bedrijf, waarmee omwonenden steeds meer ongewild werden geconfronteerd.

De omwonenden stelden vast dat de politie nauwelijks en onvoldoende tegen de overlast optrad en dat uitwassen nauwelijks werden bestreden. Daarnaast heerste er de terreur van de souteneurs. Hierdoor durfden omwonenden zich ook niet openlijk te uiten uit angst voor represailles. Daarnaast waren er ook omwonenden die mee profiteerden van de bloei van de prostitutie in Katendrecht. Zij behoorden tot die groep mensen die betrokken waren bij de prostitutie in die zin dat zij kamers verhuurden, op andere wijze diensten verleenden als leverancier of schoonmaker. Ook de horeca-ondernemers in de wijk vonden het van belang dat er rust heerst. Zij hadden vaak grote zakelijke belangen bij het goed functioneren van de prostitutie.

In de jaren zeventig ontstond er steeds meer verzet tegen de prostitutiebranche in Katendrecht. Op dat moment had burgemeester Thomassen geen oplossingen om de prostitutie in de wijk terug te dringen. Ook het voorstel dat inwoners van Katendrecht naar andere delen van de stad konden verhuizen werd niet goed ontvangen. "Echte" Katendrechters wilden zich niet laten verdrijven door de prostitutie, maar eisten van het gemeentebestuur dat de prostitutie uit hun wijk zou worden verdreven. Het gemeentebestuur was echter van mening dat verdrijving van de prostitutie uit Katendrecht zou leiden tot een verplaatsing naar de binnenstad. Zij vond dan ook dat niet moest worden ingezet op bestrijding van de prostitutie, maar op de bestrijding van overlast. Ook de politie stelde dat prostitutie beter te controleren was als het plaatsvond in een afgelegen wijk gelegen op een schiereiland dan in de binnenstad. Bijkomend probleem was dat er voor wat betreft het vervolgingsbeleid nauwelijks tegen prostitutie kon worden opgetreden. Het OM wilde de status quo handhaven en alleen de bordelen bestrijden die er na april 1971 waren bijgekomen.

Met het prostitutievrij maken van Katendrecht in 1975 verdween het verschijnsel prostitutie niet. In het centrum van de stad vestigde zich een groot aantal prostitutiebedrijven en ook vond er in die omgeving steeds meer tippelprostitutie plaats. In verband met de overlast van met name de tippelprostitutie werd aan de G.J. de Jonghweg in Rotterdam een tippelzone aangewezen, waar prostituees op straat konden werken. Ondanks het feit dat de situatie rond prostitutie redelijk beheersbaar en nauwelijks overlastgevend was, bleef ook bij het gemeentebestuur van Rotterdam de wens en ambitie bestaan om zich in bredere zin met deze branche bezig te houden. Deze ambitie werd vooral ingegeven door de gevoelde noodzaak om iets te doen aan de beklagenswaardige situatie waarin veel prostituees zich in Rotterdam bevonden.

In die jaren werd er door gemeente en andere instanties dan ook veel geïnvesteerd in de hulpverlening aan met name straatprostituees. Daarbij werd vastgesteld dat de positie van de prostituee alleen kon worden verbeterd met behulp van nadere regelgeving. Deze gemeentelijke regelgeving voor wat betreft de bedrijfsvoering van bordelen zou een bijdrage kunnen leveren aan de positieverbetering van prostituees en de volksgezondheid. Zoals gesteld bestond die mogelijkheid tot op dat moment niet omdat de bepalingen in artikel 250bis Sr. de totstandkoming van dergelijke regelgeving verhinderde, daar die immers betrekking had op in beginsel illegale activiteiten.

Het beleid rond prostitutie in de jaren negentig was fragmentarisch en werd vanwege de onmogelijkheid van integrale regulering vanuit verschillende optieken benaderd. Bordelen werden gedoogd en tegen het enkele feit dat een bordeel werd geëxploiteerd werd niet opgetreden. De politie en het OM hielden zich voornamelijk bezig met strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel. Ook werd door de Vreemdelingendienst gecontroleerd op de aanwezigheid van illegale prostituees. De bestrijding van mensenhandel en minderjarige en illegale prostituees kon op dat moment alleen nog maar strafrechtelijk worden aangepakt. Optreden vanuit bestuurlijk oogpunt, door middel van sluiting van een bordeel, was op dat moment nog niet mogelijk. Sluiting van een bordeel kon alleen op grond van de Wet Economische Delicten plaatsvinden. Het effect van deze sluiting was echter beperkt, omdat elke willekeurige ondernemer de volgende dag een soortgelijk bedrijf in het pand kon openen.

De gemeentelijke bemoeienis was in die tijd voornamelijk terug te voeren op het bevorderen van de gezondheid van de individuele prostituee en daarmee ook de volksgezondheid. Centraal stond hierbij het professioneel werken, waarbij het niet alleen ging om het voorkomen van SOA's en aids, maar ook in ruimere zin om het bevorderen van de fysieke veiligheid, lichamelijke verzorging en het versterken van het zelfrespect. Verder werd het lokale prostitutiebeleid geregeld door de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), wat zich tot dan noodgedwongen had beperkt tot het gedogen van prostitutie en optreden in geval van overlast. Slechts in enkele gevallen is een prostitutiebedrijf door de burgemeester gesloten vanwege aantasting van het woon- en leefklimaat of verstoring van de openbare orde. Ten behoeve van de straatprostitutie werd in de APV het tippelen op de (nieuwe) zone aan de Keileweg geregeld.

Nog altijd zijn er veel Rotterdammers die met weemoed terugdenken aan het wel en wee in de rosse buurt in Katendrecht. Dezelfde Rotterdammers vinden ook dat de gemeente de rosse buurt in Katendrecht niet had moeten laten verdwijnen. Alternatieven als de tippelzone aan de G.J. de Jonghweg en de huidige tippelzone aan de Keileweg waren niet de oplossing en hebben alleen maar meer overlast en misbruik van prostituees opgeleverd. Vanuit dit oogpunt zal de tippelzone aan de Keileweg eind 2005 dan ook worden gesloten. Een recente poging van de gemeente om voor een deel van de prostituees van de tippelzone een laagdrempelige voorziening te creëren, waar zij na de sluiting van de tippelzone hun werkzaamheden kunnen verrichten, is voortijdig gestrand.

3.2 Verschijningsvormen

Voordat nader kan worden ingegaan op de regulering van de prostitutie in Rotterdam is het van belang aan te geven welke vormen van prostitutie zich in de praktijk voordoen. In sommige gevallen is het in eerste instantie niet duidelijk of er sprake is van een vorm van

prostitutie, maar bij nadere beschouwing blijkt hiervan toch wel degelijk sprake te zijn. De prostitutiebranche blijkt zeer creatief te zijn in het vinden van nieuwe vormen en of benamingen. In het algemeen kan worden gesteld dat de regulering van de exploitatie van prostitutie zich richt op seksinrichtingen. Het begrip “seksinrichting” wordt omschreven als een voor publiek toegankelijke, besloten inrichting waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht of vertoningen van erotisch-pornografische aard (Praktijkboek lokaal Prostitutiebeleid VNG 2003: A2 1-1). Hieruit kan worden afgeleid dat voor het in bedrijf hebben van een seksinrichting niet noodzakelijk is dat voor het verrichten van seksuele handelingen wordt betaald.

Seksinrichtingen kunnen een open of een besloten karakter hebben². Het verschil tussen beide is dat bij open vormen de werving meer in het openbaar plaatsvindt. Onder seksinrichtingen met een open karakter vallen onder meer straat- of tippelprostitutie, raamprostitutie, seksclub, privé-huis, sekswinkel, erotische massagesalon en parenclub. Voor de duidelijkheid dient nog te worden opgemerkt dat opheffing van het algemeen bordeelverbod niet is gericht op straatprostitutie, omdat hierbij volgens de definitiebepaling geen sprake is van exploitatie van prostitutie. Om deze reden wordt de straatprostitutie hierna ook buiten beschouwing gelaten. Onder gesloten vormen van prostitutie worden verstaan een escortbedrijf, thuiswerker en hoeselprostitutie. De verschillende vormen worden hierna kort verder toegelicht. Er is sprake van prostitutie door vrouwen en mannen.

Bij raamprostitutie huurt de prostituee een raam en een werkruimte van een exploitant voor een dag of een deel van de dag. In Amsterdam worden de ramen vaak per dagdeel verhuurd, waarbij de avond- en nachtelijke uren vaak worden verhuurd aan de meer aantrekkelijke prostituees. In principe is de prostituee onafhankelijk, werft zij haar klanten zelf en onderhandelt zij zelf over de prijs en de te verlenen diensten. In de praktijk blijkt dat de exploitant invloed heeft op de werktijden, prijs etc. waardoor er vaak geen sprake is van een onafhankelijke situatie. Daar er in de meeste gevallen toch sprake is van een gezagsverhouding, is deze vorm van prostitutie vergunningplichtig en moet de raamexploitant een vergunning aanvragen. Mede vanuit het oogpunt dat raamprostitutie meer overlastgevend zou kunnen zijn dan de andere open vormen van prostitutie, is er op dit moment in Rotterdam geen raamprostitutie gevestigd. Dit is en blijft verboden op grond van de APV.

Een seksclub is een bedrijf waar de klant en de prostituee contact leggen. Dit gebeurt meestal aan de bar of door het uitvoeren van een erotische dansshow (striptease). Meestal betaalt de klant voor het betreden van de club een bepaald bedrag aan entreegeld. Het marktsegment van de club verschilt hierdoor van bijvoorbeeld de raamprostitutie of het privé-huis. De luxe, de inrichting en de voorzieningen van een seksclub variëren sterk. Voor het seksuele contact gaan de klant en de prostituee naar een kamer in de club. In veel clubs wordt gewerkt met een percentagesysteem, waarbij de exploitant een deel van de door de klant betaalde prijs krijgt. Steeds vaker wordt aangevoerd dat een seksclub een facilitair bedrijf is, waar de prostituee faciliteiten huurt als een werkkamer, handdoeken etc. In de praktijk blijkt hiervan vaak geen sprake te zijn en is er toch sprake van een gezagsverhouding.

² Beschrijving van de verschillende exploitatievormen van prostitutie is afkomstig uit het VNG-handboek Lokaal Prostitutiebeleid 1993, deel A.

Een privé-huis is meestal kleinschaliger van opzet dan een seksclub. Vaak is een privé-huis gevestigd in een woonhuis, waar een aantal prostituees in de woonkamer eventuele klanten opwacht. Een privé-huis heeft in tegenstelling tot een club geen horeca. Het seksuele contact tussen de prostituee en de klant vindt plaats in één van de kamers van de woning. Alhoewel privé-huizen als inrichtingen ook in andere gemeenten voorkomen, wordt een privé-huis -ook door het aanzienlijke aantal- min of meer gezien als een Rotterdams fenomeen. Een groot deel van het aantal privé-huizen is gevestigd in Rotterdam-Zuid. Feit is dat de directe woon-omgeving –voor de opheffing van het bordeelverbod- vaak niet op de hoogte was dat er in hun nabijheid een seksinrichting werd geëxploiteerd. De exploitatie van privé-huizen heeft dan ook nauwelijks tot geen overlast tot gevolg. Alleen de vestiging van deze inrichtingen in portiekwoningen is een ongewenste ontwikkeling, omdat overlast hierbij een vaak gehoorde klacht is.

Daarnaast zijn er nog een aantal andere open verschijningsvormen als erotische massage-salons, parenclubs, sm-studio's, homosauuna's, seksbioscopen en sekswinkels en videotheken (al dan niet met voorzieningen als cabines etc.). De meeste van deze vormen komen ook in Rotterdam voor.

De meest bekende vorm van gesloten prostitutie is het escortbedrijf. Hierbij wordt prostitutie aangeboden, die op een andere plaats dan in een bedrijfsruimte wordt uitgeoefend. Bij deze vorm is het "bemiddelingsbureau" of een advertentie met een telefoonnummer de schakel tussen de prostituee en de klant. In de escort bezoekt de prostituee de klant en wordt zij per tijdseenheid ingehuurd. Vaak zorgt het bemiddelingsbureau voor het vervoer en voor zover mogelijk voor de veiligheid van de prostituee. Voor de diensten en voor de bemiddeling krijgt het bureau een percentage. Een groot deel van de escortbranche speelt zich af in het illegale circuit. Dat geldt ook voor Rotterdam, mede gezien het feit dat er maar zes escortbedrijven in Rotterdam zijn die een vergunning hebben aangevraagd.

Een andere besloten vorm van prostitutie is de zogenaamde "thuiswerkster". In dit geval ontvangt de prostituee de klant bij haar thuis. In tegenstelling tot in andere gemeente is de thuiswerkster in Rotterdam niet vergunningplichtig, omdat een thuiswerkster niet bedrijfsmatig bezig is. De prostituee werft haar klanten via advertenties in kranten, via internet, met een 06-nummer. Vaak hebben thuiswerksters een vaste klantenkring. De prostituee werkt onafhankelijk en zelfstandig. Zij bepaalt zelf hoe het contact met de klant verloopt en welke afspraken er worden gemaakt. Het is niet duidelijk hoeveel thuiswerksters er in Rotterdam zijn.

Bovenstaande opsomming is niet limitatief. De grenzen tussen de verschillende verschijningsvormen zijn onduidelijk en ook worden de verschijningsvormen met elkaar gecombineerd (clubs, privé-huizen gecombineerd met escort). Daarnaast is de prostitutie een zeer innovatieve en creatieve branche door nieuwe vormen en benamingen te gebruiken. Onder deze ontwijkingsvormen vallen bijvoorbeeld de erotische danscafés oftewel animeerbars. In dat geval wordt het contact tussen de prostituee en de klant gelegd in de horeca-inrichting, maar vindt de seksuele handeling meestal ergens anders plaats.

3.3 Het Rotterdams Prostitutiebeleid

Voor de opheffing richtte het Rotterdams prostitutiebeleid zich voornamelijk op de zorg- en hulpverlening aan prostituees. Overlastbestrijding had weliswaar ook de aandacht, maar de uitvoering werd door het ontbreken van effectieve bestuursmaatregelen nog al eens bemoeilijkt. Ondanks het bordeelverbod waren er in Rotterdam volop bordelen en seksclubs. In strafrechtelijke zin werd de overtreding van het bordeelverbod al vele jaren op grote schaal gedoogd.

Dat betekende overigens niet dat politie en justitie deze seksinrichtingen ongemoeid lieten. Criminele randverschijnselen werden door de politie actief opgespoord en door justitie vervolgd. Ook werd overeenkomstig de in het driehoeksoverleg gemaakte afspraken strafrechtelijk onderzoek gedaan naar met name mensenhandel. Hierbij speelde de hulpverlening ook een rol en in de periode tot aan 2000 werden er verschillende projecten gesubsidieerd om mensenhandel tegen te gaan (Rotterdams Prostitutiebeleid juni 2000: 12). In het kader van deze projecten is een samenwerkingsverband opgebouwd van instellingen die met elkaar zorgdragen voor de huisvesting, opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel in de regio.

Ter bestrijding van de overlast veroorzaakt door seksinrichtingen of aanverwante bedrijven had de gemeente, voor zover het strafrechtelijke bordeelverbod dit niet in de weg stond, een juridisch instrument ontwikkeld in de Rotterdamse APV. De burgemeester had de bevoegdheid om een bordeel te sluiten ingeval er sprake was van verstoring van de openbare orde of het woon- en leefklimaat. Seksinrichtingen met een horecagedeelte waren reeds vergunningplichtig voor de APV. Hoewel deze vergunningplicht zich niet kon uitstrekken tot de gedeelten waarin de prostitutie plaatsvond, kon de burgemeester wel bij de vergunningverlening rekening houden met de aard van de inrichting en de eisen die de directe omgeving stelde aan het woon- en leefklimaat. Hiermee had de burgemeester een repressief middel in handen, waardoor hij weliswaar beperkt maar in bepaalde gevallen bestuurlijk tegen deze inrichtingen kon optreden.

3.4.1 Uitgangspunten Rotterdams Prostitutiebeleid

Het huidige Rotterdams beleid is erop gericht de prostitutie in Rotterdam te reguleren als één van de maatschappelijk aanvaarde functies in de stad, net zoals dat met de horeca en coffeeshops is gebeurd. Dit betekent wel dat de bedrijfstak zich aan bepaalde regels moet houden en de in de branche werkzame personen en klanten op een fatsoenlijke wijze –zoals een goede exploitant betaamt– moet behandelen. Daarnaast mogen de activiteiten in de branche zo min mogelijk overlast opleveren voor hen die in de omgeving wonen, zoals dit ook van andere bedrijfstakken wordt verlangd.

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de wetswijziging is het reguleren en beheersen van exploitatie van prostitutie. Bestuurlijk ligt de verantwoordelijkheid hiervoor primair bij de gemeente. Onder regulering wordt dan vooral verstaan het reguleren van prostitutiebeleid in een gemeentelijke verordening. Met beheersing wordt bedoeld het beheersen van de prostitutiebranche door het voeren van een actief handhavingsbeleid. De kerngedachte achter regulering en beheersing is het stellen van regels voor de exploitatie van prostitutie, op basis van deze regels beleid formuleren en dit bestuurlijk te handhaven. Vooraf is vast komen te staan dat deze doelstelling alleen kan worden bereikt door middel van een integrale aanpak,

waarbij iedere partner bij het uitvoeren van het prostitutiebeleid over de grenzen van zijn eigen verantwoordelijkheid heen kijkt en indien nodig andere partners ondersteunt, dan wel stimuleert tot activiteiten.

In overeenstemming met deze uitgangspunten van het landelijk prostitutiebeleid heeft de gemeente Rotterdam op 22 juni 2000 het integrale Rotterdams Prostitutiebeleid vastgesteld. Het beleid, dat op 1 oktober 2000 van kracht is geworden, is hoofdzakelijk gericht op:

Bescherming van de openbare orde en decriminalisering van de prostitutiebranche

Hieronder wordt verstaan het voorkomen en bestrijden van overlast en beschermen van het woon- en leefklimaat. Een antecedententoets waarbij eerdere gedragingen van de exploitant onderzocht worden, draagt bij aan de decriminalisering van de branche. Daarnaast ligt de nadruk bij politie en het Openbaar Ministerie op het opsporen en vervolgen van plegers van strafbare feiten, met name mensenhandel. Ook via bestuurlijke weg wordt hier tegen opgetreden.

Positieverbetering van de prostituee

De grootste verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de prostituee en bij de exploitant van de seksinrichting. De gemeente draagt primair bij door maatregelen in de sfeer van het gemeentelijke volksgezondheidsbeleid (soa-controles) en op het gebied van welzijnsbeleid (hulpverleningsprojecten).

Bestendiging van de bestaande situatie, behoudens uitwassen

Dit uitgangspunt is leidend, omdat zowel een toename als een afname van het aantal seksinrichtingen ongewenste gevolgen zou kunnen hebben. Opheffing van het bordeelverbod mocht er niet toe leiden dat er in Rotterdam ongebreidelde groei van het prostitutieaanbod zou ontstaan. Een grote toename van het aantal nieuwe seksinrichtingen zou het bestaande stabiele evenwicht in gevaar kunnen brengen. Als gevolg daarvan zou er meer overlast kunnen ontstaan. Een aanzienlijke afname van het aantal seksinrichtingen zou daarentegen ongewenste regionale verplaatsingseffecten tot gevolg kunnen hebben. Op grond van dit uitgangspunt is bepaald dat alleen bestaande inrichtingen in aanmerking komen voor een exploitatievergunning, mits zij voldeden aan de gestelde eisen.

3.4.2 Aantallen seksinrichtingen en prostituees in Rotterdam

Voor de opheffing van het bordeelverbod kon niet met zekerheid worden vastgesteld hoeveel prostituees er op dat moment in Rotterdam actief waren³. Het aantal fluctueerde door onder meer de handhavingactiviteiten in Rotterdam en andere steden. Hoewel de politie, de Belastingdienst en de hulpverlening zelf wel over aantallen seksinrichtingen en prostituees beschikten, ontbraken de precieze cijfers. De gegevens kwamen niet overeen en aangezien de prostitutiebranche op dat moment nog steeds in schemerzone opereerde, kon op dat moment ook niet meer duidelijkheid worden verkregen. Door alle gegevens te combineren werd vastgesteld dat er in totaal -over een jaar gemeten- drieduizend prostituees werkzaam waren in

³ Het gaat hier om een schatting van aantal door combinatie van verschillende gegevens van de ketenpartners, opgenomen in de nota Rotterdams Prostitutiebeleid, juni 2000

Rotterdam. Door het vaak wisselen van werkplek en het hoge aandeel migranten dat slechts tijdelijk in Nederland verblijft, lag het aantal prostituees dat op dag- of weekbasis in Rotterdam in de prostitutie werkzaam was aanmerkelijk lager. Het aantal werkplekken leek destijds op ongeveer vijftienhonderd te liggen. Het aantal jongens in de prostitutie was aanmerkelijk lager en bedroeg op dat moment ongeveer vijfhonderd. Op dag- en of weekbasis waren vermoedelijk honderdvijftig prostituees actief. Tot op heden zijn er nog steeds geen exacte cijfers bekend over het aantal prostituees dat in Rotterdam werkzaam is dan wel het aantal beschikbare werkplekken.

Op basis van inventarisaties in 1998 en in 2000 heeft de politie wel het vermoedelijke aantal seksinrichtingen en de locaties waar deze zijn gevestigd in kaart kunnen brengen. Daarbij is uitgegaan van adresgegevens die door de GGD zijn verzameld. Uit deze inventarisaties is naar voren gekomen dat er sprake was van een redelijk evenwichtige spreiding van het aantal seksinrichtingen over de stad. Uit een districtsgewijze politiecontrole in augustus en september 2000 is naar voren gekomen dat een aanzienlijk aantal adressen niet (meer) als seksinrichting werd geëxploiteerd. Ook stond er in het adressenbestand een groot aantal niet vergunningplichtige inrichtingen vermeld. Begin november 2000 bestond er zodoende nog een adressenbestand met ongeveer tweehonderd inrichtingen.

3.4.3 Instrumenten prostitutiebeleid

Vergunningstelsel

Om de genoemde uitgangspunten te kunnen realiseren werd een aantal nieuwe maatregelen getroffen. Eén van de belangrijkste maatregelen dan wel instrumenten om de exploitatie van prostitutie binnen de gemeente te reguleren, is het voeren van een vergunningstelsel. Een vergunningstelsel vormt een toetsingskader waarin is vastgelegd onder welke voorwaarden personen een vergunning krijgen tot het bedrijfsmatig exploiteren van prostitutie. Door middel van een vergunningstelsel kan selectief worden bepaald welke verschijningsvormen wel of niet worden toegestaan. Het heeft zowel een preventieve als een repressieve werking en maakt het mogelijk om direct bestuurlijk op te treden.

In het Rotterdams Prostitutiebeleid staat het vergunningstelsel centraal. Dit is de juridische kapstok waaraan het prostitutiebeleid in belangrijke mate is opgehangen en op basis waarvan met verschillende instanties afspraken zijn gemaakt. Hiertoe is aan de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) paragraaf 2.3a toegevoegd. Destijds heeft de VNG gemeenten door middel van een model-APV richtlijnen gegeven op welke wijze de vergunningplicht in de APV kon worden geïmplementeerd. Alhoewel de richtlijnen grotendeels zijn overgenomen wijkt de Rotterdamse regeling op een aantal onderdelen af van de modelverordening. De afwijkende en ook andere bepalingen vinden hun grondslag in het Rotterdams Prostitutiebeleid.

Gezien het feit dat het begrip “seksinrichting” vaak als verzamelbegrip wordt gebruikt en zoals aangegeven op allerlei verschillende manieren wordt aangeboden, is in artikel 2.3a.1c van de Rotterdamse APV het begrip seksinrichting nader gedefinieerd ‘*als een voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht*’. Onder deze ruime definitie vallen zowel diverse soorten inrichtingen waar prostitutie en erotisch vermaak plaatsvindt, als inrichtingen waar seksuele handelingen plaatsvinden. Dit betekent dat de exploitatie van verschillende

inrichtingen zoals onder andere bordelen, seksclubs, uurhotels, privé-huizen, erotische massagesalons, parenclubs, sm-studio's, seksbioscopen met darkroom, homosauna's en escortbedrijven vergunningplichtig zijn.

Ook de exploitatie van inrichtingen waar naast de bedrijfsmatige verkoop van alcohol en/of andere dranken ook (om niet) seksuele handelingen plaatsvinden tussen bezoekers (kinky-feesten, darkrooms) valt onder deze definitie en is vergunningplichtig. Alleen de exploitatie van inrichtingen waar erotisch-pornografische voorstellingen of vertoningen plaatsvinden valt niet onder het begrip seksinrichting (deze inrichting is al vergunningplichtig op grond van artikel 2.3.1. APV). De (ruime) definiëring van het begrip seksinrichting verschaft in het algemeen voldoende duidelijkheid over de vraag welke soort inrichtingen in Rotterdam als seksinrichtingen worden aangemerkt en dus vergunningplichtig zijn.

Om in aanmerking te komen voor een exploitatievergunning wordt een seksinrichting op vier punten beoordeeld. Deze hebben betrekking op locatie, het object (pand), de exploitant en de bedrijfsvoering.

De locatie wordt door middel van een preventieve openbare orde toets beoordeeld op de vraag of vestiging van een seksinrichting niet leidt tot onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat. Het karakter van de straat, de aard van de inrichting en de druk op het woon- en leefklimaat in de straat of de wijk wordt meegewogen ten opzichte van andere horecagelegenheden of seksinrichtingen. Uit informatie van politie en andere gemeentelijke instanties is gebleken dat seksinrichtingen nauwelijks feitelijke overlast veroorzaken.

Analoog aan wat bepaald is in de Bouwverordening Rotterdam 1993 voor verblijfsinrichtingen wordt getoetst of het pand waarin de seksinrichting is gevestigd voldoet aan de gestelde inrichtingseisen. Seksinrichtingen moeten voldoen aan zogenoemde objectgebonden eisen betreffende bouw- en brandveiligheid. Deze eisen hebben betrekking op zowel bouwtechnische als hygiënische aspecten en zijn gericht op de veiligheid en gezondheid van de prostituee en de bezoeker.

Voor wat betreft de persoonsgebonden eisen geldt dat bij iedere wisseling van exploitant, beheerder of rechtsvorm een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd. Bij een vergunningaanvraag wordt een antecedentenonderzoek uitgevoerd, waarbij wordt gekeken naar de wijze van exploiteren van andere inrichtingen en naar de wijze van exploiteren in het verleden. Ook wordt gescreend op veroordelingen wegens menshandel, mishandeling, uitbuiting en andere relevante strafbare feiten. Als de exploitant of de beheerder deze antecedententoets niet doorstaat wordt de vergunning geweigerd.

Belangrijk bij de vergunningverlening zijn de eisen die worden gesteld aan de bedrijfsvoering en aan de activiteiten die in de seksinrichting worden verricht. De exploitant en beheerder zijn te allen tijde verantwoordelijk voor wat zich in de inrichting afspeelt. Om die reden geldt voor hen dan ook een aanwezigheidsverplichting. De zorgplicht van de exploitant en beheerder uit zich tevens in het feit dat de exploitant c.q. beheerder dient te voorkomen dat er in de inrichting prostituees werkzaam zijn die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Bovendien dient de exploitant c.q. beheerder er op toe te zien dat er geen minderjarige prostituees in de inrichting werkzaam zijn, dat prostituees niet worden gedwon-

gen de werkzaamheden te verrichten en dat er in de inrichting geen handel in drugs of andere strafbare feiten plaatsvinden. Bij escortbedrijven geldt de aanwezigheidsverplichting niet. Wel dient ook hier de exploitant c.q. beheerder er voor te zorgen dat de veiligheid van de prostituee zoveel mogelijk wordt gegarandeerd.

De exploitant c.q. beheerder is bovendien verantwoordelijk voor een verantwoord werkklimaat voor de prostituees, zodat zij adequate medische zorg kunnen krijgen. Hiervoor is in het prostitutiebeleid het Uitvoeringsprogramma Zorg- en Hulpverlening opgenomen, waarin vanuit het oogpunt van de volksgezondheid nader wordt ingegaan op de bevordering van medische zorg en soa-controles. Voor seksinrichtingen gelden dezelfde openingstijden als voor reguliere horecabedrijven. Analooq aan de bepalingen in het horecabeleid wordt ook aan 'goede' exploitanten van seksinrichtingen een ontheffing verleend om tot 06.00 uur in de ochtend geopend te zijn.

Handhaving en toezicht

Onder handhaving kan in dit kader worden verstaan het uitoefenen van toezicht, het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen en bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd. Een handhavingarrangement is een belangrijk hulpmiddel om tot een eenduidig, consistent en adequaat handhavingbeleid te komen. In essentie gaat het bij het uitwerken van een dergelijk arrangement om de volgende vragen: wie doet wat, wanneer en op basis van welke informatie.

Het 'Handhavingarrangement Prostitutiebeleid Rotterdam' maakt onderdeel uit van het prostitutiebeleid. Dit arrangement heeft een lokaal karakter en is gericht op het voorkomen en bestrijden van de op grond van artikel 250a verboden vormen van prostitutie en het naleven van de vergunningplicht in de APV. In het handhavingarrangement zijn de afspraken tussen de verschillende kernpartners vastgelegd. Hierin is opgenomen welke maatregelen elke partner zal treffen bij gebleken overtredingen.

Uitgangspunt is een gecombineerde inzet van bestuurlijke maatregelen en strafrechtelijke vervolging. De stap naar actief controleren en handhaven is duidelijk gezet in Rotterdam. Het handhavingarrangement werkt naar behoren. De meest voorkomende overtredingen waarvoor een rapportage of proces-verbaal wordt opgemaakt zijn het exploiteren zonder vergunning, waarbij de inrichting evident niet voor een vergunning in aanmerking komt, de aanwezigheid van illegale of minderjarige prostituees of het niet voldoen aan de inrichtings- of gebruikseisen.

Bij de uitvoering van het handhavingbeleid is een groot aantal partijen betrokken. Kernpartners zijn de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de gemeente. Diverse diensten zijn zowel binnen de politie (afdelingen Bijzondere Wetten, Zeden en de Vreemdelingenpolitie) als binnen de gemeente (Brandweer, dS+V en de GGD) bij de handhaving betrokken. Hoewel de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de handhaving van het prostitutiebeleid primair bij de lokale overheid is gelegd, zijn er ook instanties bij het prostitutiebeleid betrokken die op centraal niveau beleid ontwikkelen. Het betreft hier de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, het UWV en de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND).

Toezicht en controle vinden in Rotterdam vooral plaats via algemene handhavingcontroles. Deze controles worden niet aangekondigd en vinden plaats tijdens de openingstijden van een seksinrichting. Een deel van de controles wordt uitgevoerd door multidisciplinaire teams. De politie neemt met verschillende disciplines deel aan deze teams. Meestal zijn dit de afdelingen Bijzondere Wetten, Zeden, Vreemdelingenpolitie en de Wijkpolitie. Daarnaast neemt ook de Belastingdienst deel aan deze controles en kunnen ook medewerkers van de dS+V aan de controles deelnemen. Naast deze handhavingcontroles vinden nog gerichte controles plaats op het gebied van mensenhandel en aanwezigheid van minderjarige prostituees.

Landelijk beleidsuitgangspunt van de politie is dat iedere seksinrichting zes keer per jaar door de politie gecontroleerd dient te worden. Deze controles betreffen vooral het toezien op naleving van de vergunningvoorschriften en het signaleren en voorkomen van strafbare vormen van prostitutie (mensenhandel, illegale prostituees). Hoe vaak een inrichting in de praktijk wordt gecontroleerd is afhankelijk van het soort seksinrichting en de voorgeschiedenis van de inrichting.

Uitvoeringsprogramma Zorg- en Hulpverlening

Onderdeel van het Rotterdams Prostitutiebeleid is het uitvoeringsprogramma Zorg- en Hulpverlening. Het doel van dit uitvoeringsprogramma is een bijdrage te leveren aan het tweede uitgangspunt van het prostitutiebeleid, te weten de positieverbetering en de bescherming van de prostituee. De gemeente draagt hier op verschillende manieren aan bij. Op de eerste plaats door beleid te voeren ter verbetering van de gezondheid van de individuele prostituee, waarmee tevens het belang van de volksgezondheid wordt gediend. Hierbij staat het ‘professioneel werken’ centraal. Het gaat niet alleen om het voorkomen van seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA) en HIV, maar ook om de gezondheid in ruime zin. Denk hierbij aan het bevorderen van de fysieke veiligheid, lichamelijke verzorging, welzijn en het verbeteren van het zelfrespect. Het beleid wordt uitgevoerd door de diensten SoZaWe en de GGD.

Naast subsidiëring c.q. bekostiging van het (soa)veldwerk en het maatschappelijk werk ten behoeve van prostituees, ligt er ook een gemeentelijk taak in het bevorderen van de zelforganisatie en belangenbehartiging van prostituees, met name aan de onderkant van de markt. Om stigmatisering te voorkomen en prostituees de mogelijkheid te geven zich te organiseren wordt jaarlijks subsidie verstrekt aan een Rotterdams steunpunt van de “Rode Draad”. Naast de belangenbehartiging van individuele prostituees vervult de Rode Draad een signalerings- en adviesfunctie naar haar leden en naar de overheid.

Om prostituees die problemen ondervinden hulp te kunnen bieden, is tevens een nieuw en centraal meldpunt ingesteld. Bij dit meldpunt kunnen prostituees terecht als zij melding willen maken van misstanden, slachtoffer zijn van mensenhandel, aangifte willen doen of uit de branche willen stappen.

In de evaluatie van het Rotterdams prostitutiebeleid is de werking van deze instrumenten geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie worden nader beschreven in hoofdstuk 5.

4. Evaluatie van beleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de aspecten van de beleidsevaluatie en het evaluatie-onderzoek. Evaluatie van beleid is belangrijk, omdat het onmisbaar is bij het zorgvuldig bijsturen van gevoerd beleid. Hoogerwerf (1995: 20) merkte in dit verband op dat evaluaties een wezenlijk onderdeel vormen van het leervermogen van het openbaar bestuur. In de theorievorming over de beleidsevaluatie komt vaak de vraag naar voren hoe “het al dan niet bereiken van wat men zich heeft voorgesteld” verklaard en vastgesteld kan worden (Hoogerwerf, 1983:18). De praktijkkennis die vaak binnen het openbaar bestuur ontbreekt kan worden aangevuld met inzichten die voortkomen uit een evaluatie-onderzoek.

Het algemene begrip evaluatie wordt door Bressers en Hoogerwerf (1995: 21) omschreven als *“het beoordelen van de voorstelling of de waarneming van een bepaald verschijnsel of een bepaalde situatie of de verandering daarin aan de hand van bepaalde criteria”*. Het gaat hierbij om de waarneming en de beoordeling ervan en niet om de situatie of de verandering zelf. Niet alleen bestaande of voorbijgaande situaties dan wel veranderingen kunnen worden geëvalueerd, maar ook het beeld dat men zich heeft gevormd van toekomstige situaties en veranderingen. Door ook veranderingen te evalueren is het mogelijk vooraf of achteraf de gevolgen van bepaalde beslissingen en handelingen te beoordelen. Evalueren is hierdoor onderdeel geworden van de terugkoppelings- en sturingsmechanismen, welke onmisbaar zijn voor het handelen van de overheid en het overheidsbeleid. Wanneer binnen een evaluatie de inhoud, de processen of de effecten van (overheids) beleid worden beoordeeld, is er sprake van een beleidsevaluatie. Het wetenschappelijk onderzoek dat ten grondslag ligt aan de beleidsevaluatie wordt het evaluatie-onderzoek genoemd.

“Evaluation research is the systematic application of social research procedures for assessing the conceptualization, design, implementation and utility of social intervention programs”. Op deze wijze wordt het begrip evaluatie omschreven door Rossi en Freeman (1993:5). Onderzoekers gebruiken sociale onderzoeksmethoden om te beoordelen op welke wijze beleid en programma's zijn ontwikkeld, vanaf de fase waarin het beleid wordt ontwikkeld tot aan de fase van implementatie, evaluatie en terugkoppeling. Om verband aan te geven tussen beleid, de beleidscyclus en de beleidsevaluatie, wordt in dit hoofdstuk eerst kort ingegaan op het begrip beleid en de indeling van de beleidscyclus. Hierbij zal blijken dat beleidsevaluatie een onmisbaar deelproces is van de beleidsvoering.

Evalueren omvat het vergelijken van waarnemingen met criteria. Deze criteria kunnen zeer uiteenlopen. Gesteld wordt dat een probleem kan worden omschreven als een afwijking of verschil tussen een waarneming van een situatie of verandering en een maatstaf die bij de beoordeling van die situatie of verandering wordt aangelegd. Aangezien beleid een doelbewust streven is, bevat het in zijn doelstellingen ook een bron van mogelijke criteria voor de beleidsevaluatie. In dat geval worden dus de evaluatiecriteria ontleend aan de doeleinden van het beleid zelf. In dit hoofdstuk zal aan de hand van de elementen van beleid hierop worden ingegaan.

Om het beleid te kunnen evalueren is een groot scala van instrumenten aanwezig. Een universeel evaluatie-instrument is niet beschikbaar; elk instrument kent zijn specifieke sterke en

zwakke kanten. Het gaat erom bij het evaluatievraagstuk het meest geschikte instrument te kiezen. Dat instrument moet zo nauw mogelijk aansluiten bij de vraagstelling van de beleidsvoerders. Op de keuze van een evaluatie-instrument zijn factoren van invloed, zoals het doel van de evaluatie, de aard van het beleidsprobleem, de aard en de kwaliteit van de beschikbare informatie, de beschikbare tijd, de gewenste diepgang, de ervaring die met de diverse instrumenten is opgedaan en de kenmerkende eigenschappen van de verschillende instrumenten. De verschillende evaluatie-instrumenten sluiten elkaar niet zozeer uit, maar liggen veeleer in elkaars verlengde. Een aantal instrumenten zal in dit hoofdstuk worden beschreven, waarbij het voornamelijk gaat om instrumenten die worden gebruikt bij een ex-post evaluatie.

Het verschil tussen ex ante- en ex post-evaluaties is dat bij ex-ante-evaluaties de inhoud, processen of effecten van beleid vooraf worden beoordeeld en ex-post-evaluaties leiden tot een beoordeling van beleid dat al in werking is getreden dan wel is geweest. Hoogerwerf merkt op dat het onderscheid tussen beide vormen betrekkelijk is, omdat er toch vaak evaluatieonderzoek wordt verricht terwijl het beleid nog maar kort van kracht is. In dat geval berusten de conclusies van dergelijke studies vaak op een combinatie van ex-ante en ex-post-evaluaties. Het feit dat de beleidsevaluatie die is uitgevoerd in het kader van het Rotterdams Prostitutiebeleid ook kan worden aangemerkt als een combinatie van een ex-post-evaluatie en een ex-ante-evaluatie, zal in hoofdstuk 5 nader worden verklaard.

Een voor de hand liggende reden om beleid te evalueren is om de effecten van het beleid in kaart te brengen. In de evaluatie kunnen zowel de beoogde effecten oftewel de doelbereiking als de niet-beoogde oftewel de neveneffecten worden onderzocht. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de effectiviteit van beleid in het algemeen, waarna in hoofdstuk 5 de effecten van het Rotterdams Prostitutiebeleid nader worden beschreven.

In de beleidscyclus wordt met beleidsterugkoppeling bedoeld “de vertaling van beleidsevaluatie naar beleid, dat wil zeggen naar de beleidsinhoud en naar het beleidsproces” (Pröpper, 1998:141). De beleidsterugkoppeling legt een de verbinding tussen beleidsevaluatie en de overige deelprocessen van het beleid. Op basis van de bij de beleidsevaluatie verworven informatie en nieuwe wensen en behoeften, zal geregeld tot bijsturing van de beleidsvoering moeten worden overgegaan. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de aspecten van dit deelproces.

4.2 Evaluatie: onderdeel van de beleidscyclus

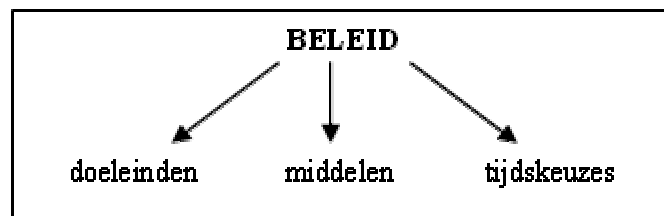
Daar het begrip “beleid” vaak als containerbegrip wordt gebruikt, bestaat er zowel in het dagelijkse spraakgebruik als in de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige definitiebepaling. Een van de meest vooraanstaande definities is van Van der Graaf en Hoppe (1998:43), die stellen dat “beleid een politiek bekrachtigd plan is”.

Het proces waarin verschillende fasen als het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van beleid elkaar opvolgen wordt door Hoogerwerf (1982:57) het beleidsproces genoemd. Volgens Hoogerwerf bestaat het beleid uit drie bouwstenen: doeleinden, middelen en tijdskeuzen. Hoogerwerf (1998: 23) definieert beleid als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen”. Het door Hoogerwerf gehanteerde model wordt ook wel het rationele model of fasenmodel genoemd en gaat uit van het feit dat besluiten en keuzen steeds gericht zijn op het bereiken van doelen en zijn

gebaseerd op een rationele analyse van de bestaande situatie, waarbij alternatieven tegen elkaar worden afgewogen. Hoogerwerf hanteert dit model als ideaaltype, maar is zich bewust van het feit dat de empirie hier van afwijkt. Hij acht het wenselijk om beleidsprocessen te reconstrueren al zouden zij verlopen in fasen. Teisman (1993: 21) geeft aan dat er critici zijn die stellen dat beleidsprocessen niet zo mooi gefaseerd verlopen als het rationele dan wel fasenmodel suggereert. Zij stellen dat het indelen van beleidsprocessen in fasen niet zinvol is omdat de analyse van de verschillende fasen niet tot specifieke theorievorming leidt. Verder ontkennen zij dat de rol van beleidsbepaler niet één participant is, wat overigens ook niet door Hoogerwerf wordt beweerd. Op basis van deze kritiek is in 1972 het stromen model ontwikkeld door Cohen, March en Olsen. Dit model is gebaseerd op het uitgangspunt dat de empirie van de beleidsprocessen is opgebouwd uit drie stromen: problemen, oplossingen en participanten. Ondanks het feit dat deze kritiek ook gevolgen kan hebben voor de beleids-evaluatie, wordt deze hierna verder buiten beschouwing gelaten.

Terugkomend op de bouwstenen van het beleid kan het volgende worden gesteld. Niet iedere wens is ook een doel: er moet een besluit tot verwezenlijking van die wens zijn genomen. De doeleinden kunnen betrekking hebben op een of meer onderdelen van het beleidsprobleem. Het stellen van een doel impliceert dat de beleidsvoerders het proberen te bereiken. (Bressers, Klok, 1998: 188-193). Een middel is al datgene wat een persoon of groep gebruikt of kan gebruiken om het bereiken van een of meerdere doeleinden te bevorderen” (Bressers, Klok, 1998: 191). De overheid kan beleidsdoeleinden trachten te realiseren met uiteenlopende instrumenten. De verscheidenheid aan beleidsinstrumenten is in principe onbeperkt: van voorlichting, inspraak, subsidies, begrotingen, wetgeving, beschikkingen, sancties, heffingen, toezicht, bedreiging tot geweld op de schaal van een oorlog. Bij tijdskeuzen gaat het om keuzes wat betreft de tijdstippen, het tempo en de tijdsvolgorde. Tijdskeuzes kunnen zowel betrekking hebben op het bereiken van de doeleinden als op de toepassing van de middelen.

Figuur 3.1 Bouwstenen van het beleid



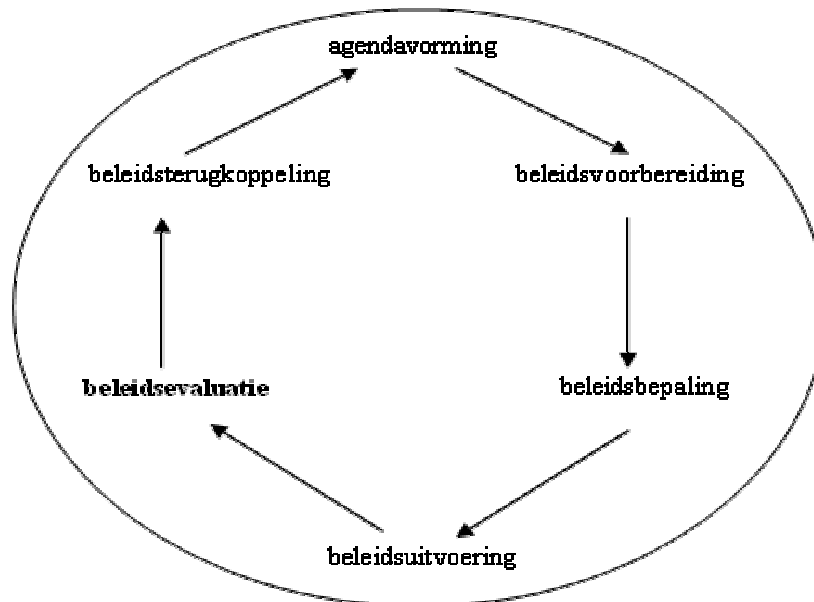
Vaak is het niet alleen van belang of een bepaald doel wordt bereikt, maar minstens evenzeer op welk tijdstip het doel wordt bereikt. Afhankelijk van de vraag hoe ver in de toekomst beleidsactoren bepaalde doeleinden willen bereiken, wordt gesproken van een beleid op de korte, middellange of lange termijn. De tijdstippen die in een beleid worden genoemd, bepalen het tempo waarin de doeleinden moeten worden bereikt of waarin de middelen moeten worden toegepast. Verschillen in tijdstippen kunnen ook de tijdsvolgorde van het bereiken van de doelen of het toepassen van de middelen van een beleid aanduiden. De structuur van beleid steunt op de relaties tussen de genoemde bouwstenen.

“Beleid beweegt zich niet in het luchtledige”(Hoogerwerf, 1998: 26-28). Het is het resultaat van allerlei maatschappelijke krachten en het brengt zelf ook weer maatschappelijke krachten

op gang. Tot de maatschappelijke krachtsverhoudingen behoren meer blijvende en gestabiliseerde verhoudingen (vaste structuren) en meer tijdelijke verhoudingen (processen). Een proces is ontwikkelingsgang of verloop. Een beleidsproces kan worden aangeduid als het verloop van de gebeurtenissen rond het beleid. In meer sociaal-wetenschappelijke termen is een beleidsproces te omschrijven als het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot het beleid. In de literatuur wordt het beleidsproces vaak ook aangeduid met de term ‘beleidsproces’ (Van de Graaf, Hoppe, 1989: 79). Deze term verwijst naar het cyclisch of iteratief karakter van het beleidsproces. De gevolgen van een beleid leiden immers meestal tot de vorming van nieuw beleid of tot wijzigingen in het bestaande beleid. De begrippen ‘beleidsproces’ en ‘beleidsproces’ worden dan ook als synoniemen opgevat.

In het cyclische beleidsproces worden verschillende deelprocessen doorlopen, die leiden tot het nemen van beslissingen over de beleidsvoering en tot concrete uitvoeringsdaden: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en beleidsterugkoppeling. Met de terugkoppeling kan de cyclus van het beleidsproces geheel of gedeeltelijk opnieuw beginnen, tenzij het beleid wordt beëindigd.

Figuur 3.2 De beleidsproces



Overigens hoeft een beleidsproces niet altijd volgens deze indeling te verlopen. Het kan zijn dat in een concreet beleidsproces een bepaalde stap ontbreekt of dat de volgorde van de deelprocessen anders verloopt dan in de logische indeling van de beleidsproces wordt verondersteld. Vaak zijn de deelprocessen sterk verweven en moeilijk te onderscheiden. Het verloop van het beleidsproces en elk van de deelprocessen wordt ook gekleurd door de kenmerken van de actoren in het proces.

De agendavorming of het bepalen van de agenda is “het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en/of de beleidsbepalers krijgen”. In het proces van de beleidsvoorbereiding wordt informatie verzameld en geanalyseerd, waarbij adviezen worden geformuleerd met het oog op het te voeren beleid. Bij beleidsbepaling gaat het om “het nemen

van beslissingen over de inhoud van een beleid”. Hiertoe behoort met name het kiezen en specificeren van de doeleinden, de middelen en de tijdstippen. Tijdens de beleidsuitvoering of de beleidsimplementatie worden “de door de beleidsbepalers genomen beslissingen binnen de bepaalde tijdsvolgorde in concrete uitvoeringsdaden omgezet”. Het gaat daarbij om het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden. De beleidsuitvoering resulteert in bepaalde beleidsprestaties, die op hun beurt al of niet beoogde beleidseffecten teweegbrengen. Het verloop van het uitvoeringsproces wordt grotendeels bepaald in de vorige fasen van het beleidsproces. Een goede beleidsvoorbereiding en -bepaling zullen in aanzienlijke mate bijdragen tot een goede realisatie ervan. De beleidsterugkoppeling wordt omschreven als “de vertaling van beleidsevaluatie naar beleid, dat wil zeggen naar de beleidsinhoud en naar het beleidsproces” (Pröpper, 1998: 141).

Zoals gesteld, is de beleidsevaluatie een uiterst belangrijk aspect van de beleidscyclus. De letterlijke betekenis van evaluatie is “waardeschatting” of “vaststellen wat iets waard is”, oftewel de beleidsevaluatie concentreert zich dus op het vaststellen van de waarde van beleid. De beleidsevaluatie levert een relevante bijdrage aan de verbetering van de effectiviteit, efficiëntie en klantgerichtheid en daarmee aan de kwaliteit van het gemeentebeleid. Bressers stelt dat de beleidsevaluatie dan ook een volwaardige schakel moet zijn in het cyclische beleidsproces ten behoeve van een controle op het beleid en de effecten van het beleid. Het is dan ook van belang dat het proces van evaluatie niet wordt genegeerd. Genomen beslissingen en maatregelen moeten op regelmatige tijdstippen worden geëvalueerd op hun realiteit en actualiteit, aangezien beleidsvoering een continu proces van besluitvorming is binnen een dynamische maatschappelijke context. Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen immers tot gevolg hebben dat de probleemformuleringen of de beleidsdoeleinden moeten worden bijgesteld. Ook is het mogelijk dat er meer of minder middelen ter beschikking zijn. Ook vanuit democratisch oogpunt kan worden gesteld dat voortdurende evaluatie noodzakelijk is, uitgaande van het feit dat de beleidsdoeleinden in min of meerdere mate door de burger worden bepaald. Permanente evaluatie van beleid is noodzakelijk om vast te stellen of beleid legitiem en rationeel is. Door middel van beleidsevaluatie kan worden nagegaan in welke mate het beleidsproces en de beleidsuitvoering door de ambtenaren overeenkomen met de politieke doeleinden.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat beleidsevaluatie kan worden aangemerkt als een zeer ruim begrip, dat betrekking kan hebben op alle aspecten van het beleid en het beleidsproces. Beleidsevaluatie in deze brede betekenis zal ook het uitgangspunt vormen in de volgende paragrafen waar de evaluatiecriteria, het evaluatie-onderzoek en de effecten van beleid aan de orde zullen komen.

4.3 Evaluatiecriteria

Zoals gesteld berust de beleidsevaluatie op drie zaken: de keuze van het onderwerp, de waarneming van dat onderwerp en de criteria aan de hand waarvan dit waargenomen onderwerp wordt beoordeeld. Deze drie pijlers zijn van invloed op de wijze waarop het evaluatie-onderzoek wordt uitgevoerd. In de voorbereiding van het evaluatie-onderzoek dient dan ook te worden bepaald op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven.

De keuze van het onderwerp is afhankelijk van de informatie waarover men wil beschikken. In beginsel heeft een beleidsevaluatie betrekking op de gevolgen van het beleid in het be-

leidsveld. De keuze van het onderwerp vindt plaats door te bepalen of de inhoud, het proces of de effecten van beleid moeten worden geëvalueerd. Daarnaast is van belang of de beoordeling van beleid vooraf (ex-ante) of achteraf (ex-post) plaatsvindt.

Bij de waarneming van het onderwerp gaat het vooral om de verschillende manieren waarop tegen de werkelijkheid wordt aangekeken. Hieruit zouden de verschillende keuzen met betrekking tot de gegevens die worden verzameld en de methoden van dataverzameling en analyse kunnen voortvloeien. Hierbij worden zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens gebruikt

De evaluatiecriteria zijn afhankelijk van het onderwerp van de evaluatie. Met betrekking tot de beleidsinhoud kan er zowel op de gevolgen als op een tal van andere criteria worden getoetst. Twee centrale criteria om de kwaliteit van de beleidsinhoud te beoordelen, zijn de rationaliteit en de legitimiteit (Hoogerwerf, 1992: 58-59). Beleid is rationeel als de argumentatie daarvoor houdbaar is in termen van waarden en normen (waarderationaliteit), van doeleinden en middelen (doelrationaliteit) en van oorzaken en gevolgen (causale rationaliteit). De doelrationaliteit omvat op haar beurt ook weer drie elementen: doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Een beleid is legitiem wanneer het door de betrokken actoren (beleidsuitvoerders, de doelgroep, de bevolking in zijn geheel) als gerechtvaardigd en aanvaardbaar wordt beschouwd en wordt gesteund.

Bij de evaluatie van het (beleids)proces gaat het om de beoordeling van het verloop van processen uit de beleidscyclus. Alle deelprocessen uit de beleidscyclus kunnen onderwerp van de evaluatie vormen. (Bressers, 1998: 119-123). Evaluatie van het beleidsproces komt dan ook niet noodzakelijk na het proces van beleidsuitvoering. Het kan worden gezien als een aspect van alle deelprocessen van de beleidscyclus. Het verloop van de beleidscyclus kan worden beoordeeld aan de hand van uiteenlopende criteria zoals doelmatigheid, doelgerichtheid, democratisch gehalte, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, informatie, macht en coördinatie van actoren in de beleidscyclus. (Hoogerwerf, 1998: 61-62).

Bij evaluatie van de effecten gaat het om de mate van doelbereiking en de vraag in hoeverre de mate van doelbereiking aan het beleid te danken is. In paragraaf 5.4 zal nader worden ingegaan op de effecten c.q. effectiviteit van beleid.

4.4 Evaluatie-onderzoek

Zoals bekend wordt bij een ex-post-evaluatie het beleid beoordeeld dat al in werking is of is geweest met behulp van de eerdergenoemde criteria. Een ex-post-evaluatieonderzoek is het verzamelen en analyseren van gegevens, op basis van wetenschappelijke methoden, om tot een oordeel over het bestaande beleid te komen. Vanzelfsprekend is er een groot scala aan verschillende vormen van (ex-post) evaluatie-onderzoek. In dit hoofdstuk komen alleen die vormen aan de orde die het dichtst bij de ex-post-evaluatie van het Rotterdams Prostitutiebeleid komen. De verschillende ex-ante evaluatie-onderzoeken worden derhalve buiten beschouwing gelaten.

Een ex-post-evaluatieonderzoek kan worden benaderd vanuit twee evaluatiedimensies:

- Analyse van de inzet van het beleidsinstrument door de situatie op een beleidsterrein voor de inzet van het beleidsinstrument met de situatie na de inzet van het beleidsinstrument te vergelijken. Ook kan de situatie zonder inzet van het beleidsinstrument met de situatie met inzet van het beleidsinstrument worden vergeleken.
- Het referentiepunt van het evaluatieonderzoek: wanneer er niet aan specifieke beleidsdoelstellingen wordt getoetst, kan eerder worden nagegaan of er (neven)effecten zijn opgetreden en soms ook waardoor deze werden veroorzaakt. In die gevallen waarin de beleidsdoelstellingen onvoldoende duidelijk zijn of waar het vermoeden bestaat dat het beleid ook belangrijke andere effecten heeft, is een dergelijk evaluatieonderzoek op zijn plaats.

Beide evaluatiedimensies hebben tot gevolg dat er vier soorten ex-post-evaluatieonderzoeken mogelijk zijn.

Figuur 4.4 Vormen van ex-post-evaluatieonderzoek

Analyse inzet instrument Referentiepunt	Voor – Na	Met – Zonder
Geen doelstellingen beschikbaar	Situatie-onderzoek	Effectonderzoek
Doelstellingen beschikbaar	Doelbereikingsonderzoek	Effectiviteitsonderzoek

- Bij een situatie-onderzoek wordt door een nul situatie/nulmeting te vergelijken met de huidige situatie, gekeken wat de effecten van het beleid zijn. Het gaat dus om een vergelijking van de situatie voor en na het overheidsingrijpen. Deze gevolgen worden alleen geïnventariseerd en dus niet beoordeeld aan de hand van hun bijdrage aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen.
- Bij een effectenonderzoek wordt eveneens het effect van de inzet van een instrument nagegaan, waarbij wordt getracht te achterhalen wat het resultaat zou zijn geweest als het instrument niet zou zijn ingezet. Dit onderzoek heeft tot doel een zo volledig mogelijke inventarisatie te geven van de effecten van het beleid. Hierbij komen zowel de beoogde als de neveneffecten aan de orde.
- Bij een doelbereikingsonderzoek wordt de mate bestudeerd waarin de gestelde doeleinden zijn bereikt. Getracht wordt niet alleen de doelbereiking van het beleid vast te stellen, maar ook de opgetreden resultaten te verklaren, teneinde het beleid te kunnen bijsturen. Een doelbereikingsonderzoek kan verhoudingsgewijs makkelijker worden uitgevoerd, omdat niet hoeft te worden nagegaan of de mate van doelbereiking ook feitelijk te danken is

aan het gevoerde beleid. Aan de andere kant heeft het doelbereikingsonderzoek hierdoor ook zijn beperkingen.

- In tegenstelling tot een doelbereikingsonderzoek wordt bij een effectiviteitsonderzoek wel gekeken of de mate van doelbereiking aan het beleid te danken is. De waarneming is dan niet alleen gericht op de situaties of ontwikkelingen, maar ook op het causale verband tussen het gevoerde beleid en deze situaties of ontwikkelingen. Het onderzoek wordt daardoor wel gecompliceerder, omdat de effectiviteit van beleid niet alleen gemeten maar ook verklaard moet worden. Wanneer dan ook nog wordt gekeken naar de verhouding tussen de kosten en de baten, is er sprake van een efficiëntie-onderzoek. Bij de genoemde onderzoeken worden meestal de officiële beleidsdoeleinden als criterium gebruikt. Door de problemen rond het realiteitsgehalte en de bruikbaarheid ontstond hierop wel enige kritiek. Belangrijk is dat in de voorbereidingsfase goed moet worden afgewogen welke doeleinden het uitgangspunt van het onderzoek vormen. Naast doeleinden kunnen ook andere effecten onderwerp van het evaluatie-onderzoek zijn. Het gaat hierbij om positieve of negatieve neveneffecten. Zonder deze effecten is het niet mogelijk om het beleid adequaat te beoordelen. Een “goal-free evaluation” oftewel een effectenevaluatie biedt echter onvoldoende mogelijkheden om dit te ondervangen.

In dit kader is het van belang kort in te gaan op de verschillende methoden van evaluatie-onderzoek. Op het methodische vlak valt er een tweedeling te onderkennen. Aan de ene kant staan de kwantitatieve (‘harde’) methoden (als steekproefonderzoek, experimentele designs, statistische analyse, voorgestructureerde vragenlijsten), aan de andere kant bevinden zich de voorstanders van de kwalitatieve (‘zachte’) methoden (zoals case-studies, diepte-interviews, participerende observatie). Meer en meer groeit het inzicht dat een combinatie van verschillende methoden wenselijk is, omdat sommige onderdelen van het evaluatieonderzoek een zachte benadering vragen, terwijl voor andere een harde aanpak vereist is. Daarnaast heeft gezamenlijk toepassen van verschillende methoden op één onderdeel van een evaluatieonderzoek (triangulatie) als voordeel dat het de onvermijdelijke bias, die aan iedere methode kleeft, kan corrigeren.

4.5 De effectiviteit van beleid

Om de mate van doelbereiking vast te kunnen stellen wordt de feitelijke situatie in het beleidsveld geconfronteerd met de (officiële) beleidsdoelen. De vraag of het beleidsdoel ook feitelijk wordt gehaald is niet relevant. De mate van doelbereiking wordt enerzijds vastgesteld om de vraag of de doelstellingen van het beleid bereikt zijn te kunnen beantwoorden, en anderzijds om te bezien hoe het beleid feitelijk heeft uitgewerkt.

Uit de confrontatie tussen de feitelijke situatie en de evaluatiecriteria wordt duidelijk of het gevoerde beleid de gewenste resultaten heeft opgeleverd. Deze “top down” benadering kan problemen opleveren, omdat het niet altijd mogelijk is om de doelbereiking vast te stellen aan de hand van de officiële doeleinden. Deze zijn vaak ruim en relatief lastig meetbaar geformuleerd. De situatie zou zich kunnen voordoen dat de verzamelde informatie zo ver van de realiteit staat dat de uitkomsten weinig interessant meer zijn. De meer “bottom-up” benadering, waarbij ook aspecten die niet expliciet in de beleidsdoelen worden genoemd meegenomen kunnen worden, zou hierbij wellicht uitkomst kunnen bieden. Daarbij kan het wel gebeuren dat na afloop niet duidelijk is of de beleidsdoelen feitelijk wel zijn geëvalueerd. Dit dilemma

wordt in de praktijk vaak opgeheven door de keuze te maken voor de “stake-holdersbenadering”. De “stake-holder” is diegene die belang heeft bij de uitkomsten van de evaluatie. Hoe meer “stake-holders” bij de evaluatie betrokken zijn en zich herkennen in de werkwijze en de uitkomsten, hoe meer de evaluatieresultaten gebruikt zullen worden. Feitelijk betekent dit dat in het evaluatieproces een begeleidingscommissie aanwezig is, waaraan de verschillende belanghebbenden deelnemen. Hierdoor komen de verschillende inbrengen samen en wordt er vanuit verschillende standpunten geëvalueerd.

Wanneer naast de mate van doelbereiking in de evaluatie ook wordt gevraagd naar de mate waarin het beleid heeft bijgedragen tot het bereiken van het gestelde doel gaat het om de beleidseffectiviteit. De effectiviteit van beleid is de mate waarin een bepaald beleid bijdraagt aan het bereiken van bepaalde doeleinden. Een beleidseffect is een gevolg van bepaald beleid. Beleid is gericht op het veroorzaken van veranderingen in processen die zich in de samenleving voordoen. Indien echter een gewenste verandering optreedt, blijft het de vraag of de verandering werkelijk het gevolg (een effect) is van het beleid. Met andere woorden, bij de vraag naar effectiviteit van beleid gaat het om oorzaak-gevolgrelaties. Coenen (1995: 88) bedoelt hiermee de causale relaties, waarbij een causale relatie iets zegt over de invloed van een bepaalde factor op een bepaald verschijnsel ofwel het oorzakelijke verband tussen beiden. John Stuart Mill heeft een drietal voorwaarden onderscheiden op grond waarvan met enige zekerheid kan worden vastgesteld of er sprake is van een causale relatie. Kort samengevat komt het erop neer dat er sprake moet zijn van volgtijdelijkheid, er moet samenhang zijn tussen oorzaak en gevolg en er mogen geen andere verklaringen bestaan voor de desbetreffende oorzaak en gevolgrelatie. De vraag of er sprake is van een causale relatie levert het meeste problemen op bij beleidsterreinen waar de gedragsverandering centraal staat.

De werkwijze waarop het evaluatie-onderzoek plaatsvindt kan via de rationalistische of de hermeneutische benadering verlopen. De rationalistische benadering ziet meer toe op de uitgangspunten van het causale verklaringsmodel, terwijl de hermeneutische benadering zich richt op het begrijpen van de achtergronden van bepaalde effecten. Coenen vermeldt ook nog het onderscheid tussen kwalitatieve en kwantitatieve evaluatiemethoden, waarbij de kwantitatieve methode meer gericht is op de experimentele onderzoekopzet met voor- en nameting (cijfermatig), terwijl de kwalitatieve methode zich toespitst op de situatie voor en na de invoering van het beleid. Het gaat daarbij dan met name om de wijze hoe het beleid functioneert.

Bressers en Herweijer (1995: 105-107) gaan nader in op de verschillende vormen van kwalitatieve en kwantitatieve data-analyse. Kwalitatieve methoden zouden meer geschikt zijn voor het ontdekken van relaties, terwijl kwantitatieve methoden vooral geschikt zijn voor de toetsing van deze veronderstelde relaties. Vanuit de wetenschappelijke benadering zijn deze twee methoden niet verenigbaar. Dit wordt door Bressers en Herweijer bestreden. Zij stellen dat kwalitatieve en kwantitatieve methoden op allerlei manieren samen gebruikt kunnen worden in één evaluatieonderzoek. De Amerikaanse evaluatie-deskundige Patton meent dat beide methoden ook kunnen worden gemixed. Hiermee wordt bedoeld dat de verschillende aspecten uit zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve strategieën kunnen worden gecombineerd.

In de volgende paragraaf zal worden beschreven welke methodieken, bronnen en criteria er bij de evaluatie van het Rotterdams Prostitutiebeleid zijn gebruikt.

4.6 Terugkoppeling beleidsevaluatie

In zekere zin vormt een beleidsevaluatie de input voor het proces van terugkoppeling. Het gaat om zowel de inhoudelijke als de procesmatige vertaling van de beleidsevaluatie naar beleid. Het proces van terugkoppeling bestaat uit verschillende activiteiten. Het begint met de productie van de beleidsevaluatie en verspreiding en opslag. De verspreiding van de evaluatie is van belang voor het proces van terugkoppeling. Het gaat hierbij zowel om verspreiding aan de gebruikers als verspreiding via de media. Enerzijds worden de resultaten hierdoor toegankelijker voor iedereen, anderzijds kan er een beperking ontstaan doordat de media een eigen selectie maakt uit de onderwerpen.

Pröpper stelt dat de productie van de beleidsevaluatie wordt beïnvloed door een groot aantal procesfactoren. De politiek is een van die factoren, omdat het bij een evaluatie kan gaan om het inhoudelijk evalueren van beleidsonderdelen die politieke prioriteit hebben. Politieke factoren kunnen zelfs een beleidsevaluatie verhinderen. Andere factoren die van invloed kunnen zijn op de beleidsevaluatie: juridische factoren, organisatorische factoren, tijdsfactoren, technische factoren etc.

Nadat bestuurders en politici hebben kennisgenomen van de beleidsevaluatie en deze als betrouwbaar hebben aangemerkt, kan deze worden verwerkt of worden opgeslagen voor mogelijke toekomstige verwerking. Met verwerken wordt dan bedoeld herinterpreteren of bewerken van de beleidsevaluatie. Het verwerken van de beleidsevaluatie kan op verschillende manieren plaatsvinden. Een van de belangrijkste is wanneer de verwerking van de beleidsevaluatie onderdeel is van het politieke proces. De beleidsevaluatie wordt dan gebruikt in de strijd tussen de politieke partijen. Uiteindelijk zal de terugkoppeling van de evaluatie leiden tot een beleidsreactie, waarin de consequenties voor de inhoud van het beleid en/of het proces worden getrokken. Mogelijke consequenties zouden kunnen zijn dat het beleid vervangen, bijgesteld, gecontinueerd, opgeschort dan wel beëindigd zou moeten worden. Het is ook mogelijk dat de evaluatie geen enkele consequentie heeft. De evaluatie hoeft niet altijd een directe doorwerking te hebben in de beleidsreactie. Het is van belang dat de argumentatie van evaluaties eerst kritisch wordt beoordeeld, waarna kan worden besloten of de resultaten worden overgenomen. De resultaten van een evaluatie kunnen vanzelfsprekend ook direct gebruikt worden, waarbij ze kunnen leiden tot een betere argumentatie van bepaalde beslissingen.

5. Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid

5.1 Inleiding

Bij de vaststelling van het Rotterdams Prostitutiebeleid in 2000 is bepaald dat de effecten van het beleid zullen worden geëvalueerd, waarbij zal worden nagegaan in hoeverre deze effecten overeenstemmen met de doelstellingen. Het gaat daarbij tevens om een kwalitatieve beoordeling, die grondstof moet bieden voor beleidskeuzen die in de volgende fase van het beleid gemaakt moeten worden. Bij de ontwikkeling van het beleid is bewust gekozen voor een gefaseerde invoering. De eerste fase was voornamelijk gericht op formalisering van de beleidsuitgangspunten en invoering van het voorgestane beleid. Deze fase is eind 2001 naar behoren afgerond. De tweede fase is gericht op sanering van de prostitutiebranche door vergunningverlening en handhaving. De afronding van deze fase is nu in zicht. Evaluatie van het beleid moet grondstof bieden voor de keuzen die gemaakt moeten worden voor de volgende fase van beleid. Om te bezien of deze fase van nadere ordening kan worden ingezet, is het van belang dat duidelijk wordt wat de effecten zijn van het huidige prostitutiebeleid. Gezien het bovenstaande is besloten om de evaluatie al na drie jaar te laten plaatsvinden. Vanuit dit oogpunt is het duidelijk dat de resultaten van deze evaluatie gebaseerd zullen zijn op een combinatie van een ex-post- en een ex-ante evaluatie. Naast de effecten van het beleid speelt ook de wijze van uitvoering van het beleid een rol. Daarom is in de evaluatie ook aandacht besteed aan de procesmatige aspecten van de uitvoering

De centrale probleemstelling van dit evaluatieonderzoek is: *wat zijn de werking en effecten van het lokale prostitutiebeleid, drie jaar na de opheffing van het bordeelverbod*. De evaluatie wil hiermee duidelijkheid scheppen over noodzakelijke tussentijdse beleidsaanpassingen, dan wel aanscherping van de bepalingen in de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en de eventuele behoefte om nieuw flankerend beleid (nadere ordening) te ontwikkelen. De evaluatie richt zich enerzijds op de effecten op het terrein van openbare orde en veiligheid. Anderzijds werpt het licht op de effecten op het terrein van volksgezondheid en welzijn, inclusief de positie van de prostituee. Hierbij worden zowel de ontwikkelingen op het gebied van vergunningverlening en handhaving als de ontwikkelingen op het terrein van illegale prostitutievormen en zorg- en hulpverlening in beeld gebracht. Opzet van de beleidsevaluatie is te komen tot een kwalitatieve en kwantitatieve beoordeling van het Rotterdams Prostitutiebeleid.

Op basis van de in figuur 5.4 weergegeven vormen van ex-post evaluatieonderzoek kan worden vastgesteld dat het evaluatie-onderzoek in het kader van het Rotterdams Prostitutiebeleid een effectiviteits-onderzoek is, dat gericht is op het onderzoeken van het causale verband tussen het gevoerde beleid en de bestaande situaties. Naast de kwalitatieve en kwantitatieve effecten zijn ook de neveneffecten in beeld gebracht. Met het oog op het bovenstaande zal in dit hoofdstuk eerst de onderzoeksopzet van het hoofdstuk worden beschreven. Daarna zullen kort de resultaten per deelonderzoek worden weergegeven.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de politieke eindverantwoordelijkheid voor deze evaluatie valt onder de Rotterdamse wethouder Veiligheid en Volksgezondheid. Alleen de instrumenten vergunningverlening, handhaving en toezicht vallen onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester.

5.2 Opzet evaluatie-onderzoek

Zoals gesteld is in de evaluatie een inventarisatie gemaakt van de werking en de effecten van het gemeentelijk prostitutiebeleid, zoals dit is vastgesteld door de gemeenteraad op 1 juni 2000. Daarbij is onderzocht welke veranderingen er zijn opgetreden en is -voor zover mogelijk- voor de opgetreden veranderingen een verklaring gegeven. Vastgesteld kan worden dat er sprake is van een (ex-post) effectiviteitsonderzoek, waarbij de causale relatie tussen het beleid als onafhankelijke variabele en het effect als afhankelijke variabele centraal staat. Er is in dit onderzoek niet alleen getracht om de effecten vast te stellen, maar ook -zoals bij het doelbereikingsonderzoek- een verklaring te geven voor de opgetreden resultaten om aldus het beleid te kunnen verbeteren. Het evaluatie-onderzoek heeft zich sterk geconcentreerd op zowel de landelijke als gemeentelijke doelstellingen van het beleid, die in elkaars verlengde liggen. In tegenstelling tot voor 2000 bleken de betrokken gemeentelijke diensten en de politie nu veel meer te beschikken over kwantitatieve gegevens over seksinrichtingen en prostituties. Deze gegevens waren echter nauwelijks tot niet uitgewisseld.

Mede vanuit dit oogpunt heb ik in eerste instantie in 2002 een schriftelijke enquête opgesteld met als doel meer duidelijkheid te krijgen over de actuele stand van zaken en de rol van de verschillende actoren binnen het beleidsveld. Deze enquête is uitgezet bij alle betrokken gemeentelijke diensten en een aantal zorg- en hulpverleningsorganisaties als "De Rode Draad". Tevens is de vragenlijst beantwoord door de politie, het OM en de Belastingdienst voor zover van toepassing. De vragen van deze enquête waren gericht op het functioneren van de organisatie binnen het beleidsterrein van de prostitutie. De vragenlijst aan de betrokken organisaties bestond uit zes onderdelen:

1. Algemeen deel over eigen organisatie en activiteiten in het kader van het prostitutiebeleid
2. Positie van de prostituee
3. Gezondheidsaspecten
4. Zorg- en hulpverlening
5. Meldpunt Prostitutie
6. Communicatie en organisatie

Als gevolg van het feit dat de reacties zeer verspreid en soms ook laat werden ontvangen en het evaluatie-onderzoek door omstandigheden met een half jaar werd vertraagd, is besloten het evaluatie-onderzoek enerzijds grootschaliger aan te pakken en anderzijds ook de onderzoeksvragen uit te breiden. Het evaluatie-onderzoek is daarna onderverdeeld in deelonderzoeken, welke grotendeels gelijktijdig werden uitgevoerd. Het ging daarbij om de volgende deelonderzoeken:

A. Deelonderzoek Vergunningstelsel

In dit onderzoek heb ik nader deskresearchonderzoek gedaan naar de werking van het vergunningstelsel voor seksinrichtingen. Zoals bekend wordt de vestiging van prostitutiebedrijven gereguleerd door bedrijfsmatige vormen van prostitutie te onderwerpen aan een gemeentelijke vergunningplicht. In dit onderzoek is aan de hand van eigen waarnemingen en monitoringsrapportages geanalyseerd op welke wijze de vergunningverlening gedurende drie jaar heeft plaatsgevonden. Daarbij is aan de hand van kwantitatieve gegevens kritisch gekeken naar de werking van het instrument vergunningstelsel en zijn de effecten geanalyseerd (verwezen wordt naar bijlage I).

B. Deelonderzoek Handhaving en Toezicht

Samen met twee collega's heb ik onderzoek gedaan naar de wijze waarop het instrument integrale handhaving in Rotterdam is georganiseerd, op welke wijze deze de afgelopen drie jaar is ingezet en wat de effecten daarvan zijn geweest. Met het onderzoek is getracht om op basis van deskresearch en interviews met betrokken handhavingpartners als politie en OM een overzicht te krijgen van de handhavingpraktijk van het Rotterdamse prostitutiebeleid. Door aan te sluiten bij ervaringen van de verschillende partners is het mogelijk te bepalen of het noodzakelijk dan wel wenselijk is om bepaalde elementen van de Rotterdamse handhavingpraktijk verder te verbeteren en/of nieuw te ontwikkelen. In dit onderzoek zijn naast de politie en het OM ook de GGD, de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, de Brandweer en de Belastingdienst uitgebreid geïnterviewd. Aan deze partners is ook gevraagd naar de rol van de afdeling OOV en de wijze waarop deze de coördinerende rol vervult.

C. Deelonderzoek Illegale prostitutievormen

Mede ingegeven vanuit de problematiek rond de mogelijke sluiting van de Keileweg en het ontwikkelen van een alternatief voor de tippelzone heeft de voormalig wethouder van Volksgezondheid opdracht gegeven om onderzoek te laten verrichten naar de omvang van illegale prostitutievormen in Rotterdam. Gezien het feit dat deze resultaten ook van belang waren voor de evaluatie van het Rotterdams prostitutiebeleid is besloten de uitkomsten ook te verwerken in de evaluatie. Bijkomend voordeel was dat de uitkomsten van dit onderzoek dan in de evaluatie zouden worden gepresenteerd.

Om meer inzicht te verkrijgen in de aard en de omvang van illegale prostitutie in Rotterdam is opdracht gegeven aan onderzoeksbureau Intraval om een eerste inventarisatie uit te voeren. Deze inventarisatie bestond uit een literatuurstudie, een quick scan van de verschillende media (waaronder Internet) in februari 2003 en gesprekken met sleutelinformanten van gemeente, politie en betrokken instellingen en belangenverenigingen die zicht hebben op het illegale circuit in Rotterdam. Het onderzoek bevat drie onderdelen. Allereerst is een literatuurstudie uitgevoerd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met een tiental sleutelinformanten: medewerkers van de verslavingszorg, de Rode Draad Rotterdam, de GGD Rotterdam en omstreken, de Mr. A. de Graaf stichting, de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven, de gemeente, de politie en justitie. Tijdens de interviews met sleutelinformanten is gebruik gemaakt van een lijst met open vragen en gespreksonderwerpen. Ten slotte is een quick scan van het Internet en de regionale en landelijke media uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van de advertentierubrieken van het Algemeen Dagblad en het Rotterdams Dagblad. Gedurende twee weken zijn deze rubrieken gescand en zijn adressen en 06-nummers genoteerd en vermelde websites geraadpleegd. Daarnaast is gebruik gemaakt van een achttal webingen, waarvan (het Rotterdamse deel van) de site www.hookers.nl als voornaamste vindplaats van adressen kan worden genoemd. Via deze acht sites komt men via de sneeuwbal methode (het doorklikken) naar een oneindig aantal (pornografische) sites. Gezien de beperkt beschikbare tijd zijn deze sites slechts globaal geraadpleegd. Mijn bijdrage aan dit onderzoek heeft voornamelijk bestaan uit het leveren van input en informatie over het Rotterdams prostitutiebeleid. De resultaten van het onderzoek zijn uitgebreid en kritisch besproken en door mij verwerkt in de evaluatie.

D. Deelonderzoek Zorg- en Hulpverlening

Gezien het feit dat de enquête uit 2002 onvoldoende en onvolledige informatie gaf over het functioneren van het zorg- en hulpverleningscircuit heb ik samen met een collega zorggedragen voor de opdrachtverstrekking aan Bureau Interim Management om hier nader onderzoek naar te doen. Daartoe zijn in september 2003 interviews gehouden met de medewerkers van de verschillende gemeentelijke en niet-gemeentelijke organisaties. Daarbij is tevens geverifieerd of de in 2002 gegeven antwoorden nog steeds gelden. Ook is tijdens de interviews gevraagd om aanvullingen of uitleg, daar waar respondenten in de enquête geen of een kort antwoord hadden gegeven. Gezien de expertise van de betrokken organisaties zijn er ook extra vragen zijn gesteld over nieuwe illegale vormen van prostitutie (onder meer animeerbars, koffie- theehuizen, escort) en signalen over verschuivingen. Daarnaast zijn interviews gehouden met medewerkers van de Belastingdienst Rotterdam en met een medewerkster van de Mr A. de Graaf Stichting. Bij dit laatste gesprek kwam niet alleen het Rotterdamse prostitutiebeleid, maar wel de effecten van de ophef van het bordeelverbod landelijk gezien aan bod. Naast begeleiding van dit onderzoek heb ik de uitkomsten van dit onderzoek geanalyseerd en weergegeven in de evaluatie.

E. Deelonderzoek Loverboys (prostitutie onder jongeren)

Gezien de actualiteiten rond deze problematiek, de link met mensenhandel en de toezeggingen van de voormalig wethouder Veiligheid en Volksgezondheid om een nadere aanpak te ontwikkelen is besloten om binnen de evaluatie nader onderzoek te doen naar de omvang van de Rotterdamse problematiek rond loverboys. Tot op dat moment was niet bekend hoe groot het probleem rond loverboys feitelijk was en in welke vorm prostitutie onder jongeren tot 23 jaar voorkwam. PMW Humanitas heeft in opdracht van de afdeling OOV een onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de Rotterdamse problematiek rond loverboys. Hiervoor is door mijn collega een projectopdracht geschreven en samen hebben wij de voortgang van dit project begeleid. PMW Humanitas heeft op basis van eigen deskundigheidservaring en met behulp van een enquête een inventarisatie gemaakt ter beantwoording van een aantal kernvragen. Belangrijkste kernvraag is in welke mate er in Rotterdam sprake is van loverboys die meisjes/jonge vrouwen benaderen en aanzetten tot prostitutie. De uitkomsten van dit onderzoek zijn door mij nader geanalyseerd en weergegeven in de evaluatie.

F. Nadere ordening

Eerder is al aangegeven dat in verband met de gefaseerde invoering van het beleid zou worden nagegaan of de fase van nadere ordening in zicht is. Bij de fase van nadere ordening zal het gaan om beleidskeuzen als het toestaan van nieuwe inrichtingen, invoering van een maximumstelsel en het voeren van een actief ruimtelijk beleid om seksinrichtingen te verplaatsen. Samen met een van mijn collega's heb ik mij intensief beziggehouden met een eerste inventarisatie en met name de vraag op welke wijze uitbreiding en verplaatsing van seksinrichtingen plaats zou kunnen vinden. De conclusies van dit onderzoek komen terug in hoofdstuk 7.

E. Overige bronnen

Behalve de genoemde deelonderzoeken zijn er ook nog op andere verschillende manieren gegevens verzameld:

- Door het bijwonen van landelijke activiteiten zoals congressen en werkgroepen en deel te nemen aan forums;

- Door het volgen wat in de media wordt bericht;
- Door het bestuderen van beleidsdocumenten, landelijke evaluatie en deelonderzoeken (met name de landelijke evaluatie uitgevoerd door het WODC);
- Door gegevens uit te wisselen met andere partners als het Ministerie van Justitie in het landelijke monitoringsoverleg;
- Door gegevens uit te wisselen in G4-verband en met de VNG.

Tevens heb ik zelf nog enig veldwerk verricht door deel te nemen aan meerdere integrale handhavingcontroles van seksinrichtingen in verschillende delen van de stad. Deze deelname valt niet onder mijn reguliere werkzaamheden en is derhalve niet verplicht. Hierdoor heb ik een redelijk goed beeld van de bedrijfsvoering van de legale seksinrichtingen en soms ook misstanden binnen deze branche. Dit veldwerk komt terloops nog in hoofdstuk 6 aan de orde. Een andere belangrijke manier om doorlopend de ontwikkelingen te blijven volgen is via het bestaande netwerk dat alle partijen omvat. De aspecten en thema's van prostitutie zijn nog steeds in ontwikkeling, waarbij de inhoud nog regelmatig verandert.

5.3 Resultaten evaluatie-onderzoek

De resultaten van het evaluatie-onderzoek zijn hieronder samengevat weergegeven. In bijlage I zijn de kwantitatieve gegevens opgenomen. De resultaten van dit deelonderzoek nadere ordening voor wat betreft uitbreiding en verplaatsing van het aantal seksinrichtingen worden hieronder niet weergegeven, maar komen in beeld in hoofdstuk 7.

5.3.1 Vergunningstelsel

In het Rotterdams Prostitutiebeleid staat het vergunningstelsel centraal. Dit is de juridische kapstok waaraan het prostitutiebeleid in belangrijke mate is opgehangen en op basis waarvan met verschillende instanties afspraken zijn gemaakt. Hiertoe is aan de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) paragraaf 2.3a toegevoegd.

Tot voor kort was de afdeling OOV belast met de uitvoering van het vergunningstelsel rond seksinrichtingen. Als gevolg van de kerntakendiscussie (rond handhaving) en de één-loketgedachte is de vergunningverlening per 1 augustus 2003 binnen de directie Algemene Zaken overgedragen aan Bureau Vergunningen. Met de overgang van de vergunningverlening naar Bureau Vergunningen is het proces van de vergunningverlening voor seksinrichtingen kritisch bekeken. Met name de lange doorlooptijden van vergunningverlening leverden problemen op. Bij de verlenging van de jaarlijkse vergunning mag de inrichting, ondanks het feit dat de datum van de vergunning verlopen is, geopend blijven. In het verleden leverde dit wel eens problemen op bij de handhaving, omdat de politie of één van de andere gemeentelijke handhavers bij een controle soms niet op de hoogte was van het feit of er een nieuwe aanvraag is ingediend en of er op deze aanvraag was beslist, waardoor de inrichting geopend mocht blijven.

Sinds 1 juni 2003 kan de gemeente Rotterdam beschikken over een nieuw juridisch instrument ter voorkoming van het faciliteren van criminelen. De Wet Bevordering Integriteitbeoordeling door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB) geeft een extra weigerings- en/of intrekingsgrond op grond waarvan vergunningen kunnen worden geweigerd of ingetrokken. Artikel 3 van de Wet BIBOB geeft aan wanneer het voor een bestuursorgaan mogelijk is over te

gaan tot weigering, dan wel intrekking. In de Rotterdamse beleidslijn BIBOB voor horeca-inrichtingen, coffeeshops en seksinrichtingen is onder meer bepaald dat de gemeente Rotterdam de mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt zal inzetten bij seksinrichtingen. Dat betekent dat aan exploitanten bij de aanvraag van een vergunning voor een inrichting gelegen in concentratiegebieden extra informatie zal worden gevraagd over bijvoorbeeld zeggenschap binnen de inrichting en financiering van de inrichting. Op basis van die extra informatie zal worden besloten of een advies van het Bureau BIBOB noodzakelijk is.

In het kader van de vergunningverlening is door de afdeling OOV voorlichting en advies gegeven aan exploitanten over de mogelijkheden en onmogelijkheden binnen het vergunningstelsel. Er heeft gedurende de periode die nu wordt geëvalueerd geen periodieke afstemming met Rotterdamse exploitanten plaatsgevonden. Nu de sanerende fase bijna lijkt te zijn voltooid is het van belang na te gaan of periodiek overleg met vertegenwoordigers van Rotterdamse exploitanten een bijdrage kan leveren aan beleidsontwikkeling.

5.3.2 Handhaving en Toezicht

Algemeen

Het 'Handhavingarrangement Prostitutiebeleid Rotterdam' maakt als bijlage 3 onderdeel uit van de Nota 'Het Rotterdamse prostitutiebeleid'. Dit arrangement heeft een lokaal karakter en is gericht op het voorkomen en bestrijden van de op grond van artikel 250a verboden vormen van prostitutie en het naleven van de vergunningplicht in de APV. In het handhavingarrangement zijn de afspraken tussen de verschillende kernpartners vastgelegd. Hierin is opgenomen welke maatregelen elke partner zal treffen bij gebleken overtredingen. Overigens zijn in de evaluatie de taken en verantwoordelijkheden van de IND, UWV en Arbeidsinspectie buiten beschouwing gelaten, omdat zij -ondanks de bepalingen in het handhavingarrangement- geen significante rol spelen.

Toezicht en controle vinden in Rotterdam vooral plaats via algemene handhavingcontroles. Deze controles worden niet aangekondigd en vinden plaats tijdens de openingstijden van een seksinrichting. Een deel van de controles wordt uitgevoerd door multidisciplinaire teams. De politie neemt met verschillende disciplines deel aan deze teams. Meestal zijn dit de afdelingen Bijzondere Wetten, Zeden, Vreemdelingenpolitie en de Wijkpolitie. Daarnaast neemt ook de Belastingdienst deel aan deze controles en kunnen ook medewerkers van de dS+V aan de controles deelnemen. Naast deze handhavingcontroles vinden nog gerichte controles plaats op het gebied van mensenhandel en aanwezigheid van minderjarige prostituees.

Landelijk beleidsuitgangspunt van de politie is dat iedere seksinrichting zes keer per jaar door de politie gecontroleerd dient te worden. Deze controles betreffen vooral het toezien op naleving van de vergunningvoorschriften en het signaleren en voorkomen van strafbare vormen van prostitutie (mensenhandel, illegale prostituees). In de praktijk blijkt deze doelstelling niet haalbaar te zijn. Om deze reden worden in het operationele afstemmingsoverleg met Regionaal Projectbureau Zeden en de politiedistricten afspraken gemaakt over de gewenste toezichtfrequentie per inrichting. Hoe vaak een inrichting in de praktijk wordt gecontroleerd is afhankelijk van het soort seksinrichting en de voorgeschiedenis van de inrichting. Ook deze afspraken kunnen niet altijd worden nagekomen. Dit komt met name door het gebrek aan capaciteit voor het uitvoeren van de controles. Naast het aantal controles, waarbij het van de

grootte van de inrichtingen afhangt wat de personele inzet per inrichting moet zijn, vergt ook de administratieve afhandeling van het opstellen van rapporten en processen-verbaal naar aanleiding van geconstateerde onjuistheden een aanzienlijke personele politiecapaciteit. Afspraken rond controle en toezicht worden overigens niet alleen gemaakt in het operationele afstemmingsoverleg. Naar aanleiding van concrete signalen of naar aanleiding van bevin- dingen over een bepaalde seksinrichting of exploitant kan op ad hoc basis een overleg bijeen worden geroepen (signaaltoezicht).

Toezicht en handhaving zijn niet mogelijk zonder goede dossieropbouw en informatie-uitwis- seling. Daarom is Bureau Vergunningen belast met het registreren van alle verleende en ge- weigerde vergunningen. Handhavers die een locatie bezoeken, moeten vooraf kunnen infor- mieren welke vergunningen zijn verleend en welke handhavingacties in het verleden zijn genomen. Bij de invoering van het prostitutiebeleid is bewust de keuze gemaakt om geen centrale dossiervorming te hanteren. De verschillende toezichthouders verzamelen zelf (de- centraal) de gegevens van de controles en houden eventueel binnengekomen klachten bij. Deze informatie dient tot de seksinrichting herleidbaar te zijn. Dwarsverbanden tussen de verschillende decentrale dossiers worden gelegd in het kader van de vergunningverlening en handhaving. Het uitwisselen van informatie door de bij handhaving betrokken partners, bij- voorbeeld voorafgaand aan controles, is echter nog geen vanzelfsprekendheid.

Bij geconstateerde overtredingen en/of klachten stelt het politiedistrict een proces-verbaal en een rapportage op. Deze rapportage wordt na beoordeling door het Regionale Projectbureau Zeden (RPZ) namens de korpschef met een voorstel tot het nemen van een bestuurlijke maat- regel aangeboden aan de burgemeester. OOV beoordeelt vervolgens of een dossier voldoende 'stevig' is en welke maatregel passend zou zijn. Het proces-verbaal wordt ook naar het OM gezonden.

Politie

Zoals uit het bovenstaande blijkt is de toezichthoudende taak met betrekking tot het Rotter- dams prostitutiebeleid opgedragen aan de politie. Dit is niet vanzelfsprekend, omdat de ge- meente ook kan beslissen zelf de bestuursrechtelijke toezichttaak op zich te nemen. Door mid- del van een mandaatbesluit c.q. uitvoeringsbesluit is de politie als toezichthouder aangewe- zen. De voordelen om de politie als toezichthouder aan te wijzen zijn: de ervaring die de politie op dit terrein heeft opgebouwd, de gevoeligheid van de branche voor criminele rand- verschijnselen en de regionale organisatie van de politie. De afgelopen jaren heeft de rechter zich meerdere malen gebogen over de vraag of het toelaatbaar is de politie aan te wijzen als toezichthoudende instantie. Zowel de bestuursrechter als de strafrechter hebben geoordeeld dat de toedeling van deze toezichttaak aan de politie proportioneel en rechtmatig is.

Op dit moment wordt landelijk de discussie gevoerd over de kerntaken van de politie met betrekking tot opsporing en vervolg van mensenhandel. Recent heeft het kabinet besloten om het eerder ingenomen standpunt ten aanzien van de overdracht van het bestuurlijk toezicht van de politie aan de gemeenten als eerstverantwoordelijke, voor de bestuurlijke handhaving nader in overleg te treden met politie, gemeenten en VNG. Gelet op de preventieve werking van het huidige toezicht door de politie en gelet op het feit dat op dit moment nog de behoefte bestaat aan de specifieke vaardigheden van de politie voor het toezicht in deze branche, is het wellicht niet effectief om het bestuurlijk toezicht op de vergunde, locatiegebonden

prostitutiebedrijven op korte termijn over te dragen. In elk geval acht het kabinet het van belang dat gemeenten op korte termijn een duidelijker rol krijgen in het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche en over de kennis en vaardigheden voor het communiceren met werkenden in de prostitutiebranche gaan beschikken.

De politieke regie van het Rotterdamse prostitutiebeleid (en met betrekking tot het uitvoeren van het beleid van 21 andere gemeenten in de regio) en de handhaving wordt gevoerd door het Regionale Projectbureau Zeden. Binnen het RPZ bestaat de functie projectleider Prostitutie en Mensenhandel. De kerntaak van deze projectleider is het organiseren van toezicht, het monitoren en participeren in beleidsvorming en het implementeren hiervan binnen het politieapparaat. De overige taken op het gebied van handhaving zijn op de volgende wijze verdeeld tussen de verschillende politieonderdelen: handhavingcontroles worden voorbereid en uitgevoerd door de rechercheurs van de districtafdelingen Bijzondere Wetten en Zeden. Zij zien tijdens de controles toe op de naleving van de vergunningvoorschriften in de seksinrichting. De Vreemdelingendienst houdt toezicht op de uitvoering van de Vreemdelingenwetgeving en ziet er op toe dat er geen prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel in seksinrichtingen werken. Tot slot vervullen de zedenrechercheurs naast hun toezichthoudende taak een belangrijke opsporingsfunctie. Zij houden zich bezig met de strafrechtelijke kant van de handhaving, zoals het uitvoeren van onderzoeken naar zedenmisdrijven en mensenhandel.

Doordat de politie op meer structurele wijze is gaan controleren heeft er vaker bestuurlijke handhaving plaatsgevonden. De politie is van mening dat de gemeente (OOV) een duidelijkere regierol behoort te vervullen binnen het Rotterdamse prostitutiebeleid. De gemeente Rotterdam is vergunningverlener en moet daarom de spin in het informatieweb zijn. Dit wordt niet altijd zo ervaren. Bij de politie bestaat bovendien de indruk dat er meer winst behaald zou kunnen worden door het uitwisselen van informatie tussen de verschillende bij de handhaving betrokken partners en het op één plaats bijhouden van een compleet dossier per inrichting. In het algemeen is de politie tevreden over de kwantiteit en kwaliteit van de bestuurlijke maatregelen die door de burgemeester worden genomen naar aanleiding van een verzoek hiertoe. De politie stelt in enkele gevallen dat de doorlooptijd van een dossier met daarin een verzoek tot het nemen van een bestuurlijke maatregel te lang is.

Openbaar Ministerie (OM)

De Minister van Justitie stelt de hoofdlijnen vast van het door het Openbaar Ministerie te voeren beleid. Het college van Procureurs-generaal vertaalt deze hoofdlijnen in de kaders die voor de Arrondissementsparketten gelden. Het College merkte de bestrijding van mensenhandel al in 1999 aan als één van de onderwerpen die het OM met prioriteit diende aan te pakken. Daartoe is in 1999 de "Aanwijzing aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie" vastgesteld. Hierin wordt uiteengezet wat mensenhandel inhoudt en op welke wijze de politie en het Openbaar Ministerie dienen te reageren op signalen die duiden op mensenhandel.

Het OM heeft in de handhaving van het prostitutiebeleid vooral een taak bij de opsporing en vervolging van rechtstreeks met prostitutie samenhangende strafbare feiten. Op mensenhandelzaken wordt een duidelijke regie gevoerd door een verantwoordelijke Officier van Justitie. Aangegeven wordt dat het bijzonder lastig is om in dit soort zaken een onderzoek te voe-

ren. Slachtoffers zijn moeilijk te bewegen om een verklaring af te geven (en aangifte te doen) en zijn bovendien vaak lastig te traceren. Een bijkomend probleem is dat veel slachtoffers terugkeren naar hun geboorteland, terwijl zij nog gehoord moeten worden. De verklaringen van slachtoffers zijn voor Justitie juist een belangrijk instrument in de opsporing en vervolging van de verdachten.

Het Handhavingarrangement Prostitutiebeleid Rotterdam wordt voor het gehele arrondissement gehanteerd. In dit kader heeft het OM met de politie afspraken gemaakt over de aanlevering van processen-verbaal van misdrijven en overtredingen. Voor in het handhavingarrangement opgenomen overtredingen en misdrijven is, voor zover dat noodzakelijk was, een strafkader vastgesteld. Door het ontbreken van gestroomlijnde processen dient de samenwerking, afstemming en communicatie tussen het OM en de politie, maar ook tussen het OM en de gemeente, te worden verbeterd.

Bestuursdienst Rotterdam - Afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV)

De beleids- en uitvoeringscoördinatie van het prostitutiebeleid en de handhaving is ondergebracht bij de afdeling OOV van de directie Algemene Zaken van de Bestuursdienst. Naast advisering aan het gemeentebestuur ziet deze afdeling onder meer toe op het komen tot een goede samenwerking en afstemming met alle betrokken instanties. Voor wat betreft de handhaving houdt de afdeling OOV zich bezig met advisering aan de burgemeester en in dat kader met het organiseren van het Handhavingoverleg prostitutiebeleid.

Om de beleidsmatige afstemming te bevorderen vindt er periodiek overleg plaats tussen politie, OM, Belastingdienst en een aantal gemeentelijke diensten. De afdeling OOV coördineert dit overleg en vervult een belangrijke rol in de monitoring en evaluatie van het beleid. Daarnaast neemt de afdeling OOV deel aan verschillende landelijke overlegsituaties waarin het prostitutiebeleid aan de orde wordt gesteld, zoals het Monitoringsoverleg van het Ministerie van Justitie en de Werkgroep Openbare Inrichtingen van de VNG. Bij de invoering van het beleid heeft Rotterdam het initiatief genomen tot het opzetten van een Grote Stedenoverleg voor prostitutiebeleid. Na twee jaar is afgesproken dat het voorzitterschap regelmatig wisselt tussen de vier deelnemende gemeenten.

De afdeling OOV vervult ook een coördinerende rol in het kader van bestuurlijke handhaving. Wanneer er tijdens een politiecontrole bij een seksinrichting overtredingen worden geconstateerd, verzoekt de korpschef van politie de burgemeester een bestuurlijke maatregel te treffen. Overeenkomstig de bepalingen in het handhavingarrangement kunnen deze bestuurlijke maatregelen bestaan uit het intrekken van een exploitatievergunning voor een seksinrichting dan wel sluiting van de seksinrichting voor bepaalde en onbepaalde tijd. De afdeling OOV verricht een aantal voorbereidende werkzaamheden bij de besluitvorming, zoals adequate dossiervorming en het horen van betrokkene in een zienswijzengesprek. Daarna worden alle overwegingen met betrekking tot de specifieke zaak ter besluitvorming voorgelegd aan de burgemeester. De politie ziet er op toe dat de exploitant de opgelegde maatregel naar behoren naleeft.

De samenwerking met de politie loopt naar behoren, wat niet wegneemt dat is geconstateerd dat de afstemming en informatie-uitwisseling tussen medewerkers van het RPZ en de politiedistricten niet altijd efficiënt heeft plaatsgevonden. Hierdoor kon er in een aantal gevallen

minder slagvaardig bestuurlijk worden gehandhaafd. Daarnaast wordt de door de politie gekozen vorm van regionale regie met vestiging van het RPZ in Brielle niet altijd als bevredigend ervaren. Mede door de beperkte capaciteit van het RPZ is de bereikbaarheid soms kwetsbaar. De politie zou bovendien op grond van de bepalingen in het handhavingarrangement door middel van advertentieanalyse actief controleren op seksinrichtingen die niet over de vereiste vergunning beschikten. Ook zou van advertenties van escortbedrijven worden gecontroleerd of de telefoonnummers overeenstemmen met de op de vergunning vermelde telefoonnummers. Tot op heden heeft er door het tijdrovende karakter van deze werkzaamheden en het ontbreken van capaciteit geen advertentieanalyse of controle van telefoonnummers plaatsgevonden.

dS+V (Dienst Stedenbouw, Wonen en Verkeer)

De dS+V heeft een zelfstandig handhavende rol als het gaat om handhaving van de Woningwet, de Bouwverordening en het Bouwbesluit. Analoog aan het bepaalde in hoofdstuk 7a van de Bouwverordening Rotterdam 1993 voor verblijfsinrichtingen gelden voor een seksinrichting inrichtings- en gebruikseisen. Voor een deel komen de regels overeen met die regels die gelden voor bijvoorbeeld logiesbedrijven (bijvoorbeeld voor de brandveiligheidseisen), maar deels is sprake van bijzondere regels die alleen gelden voor seksinrichtingen. Daarnaast is sprake van bijzondere regelgeving voor die seksinrichtingen waar prostitutie wordt bedreven. Die eisen hebben bijvoorbeeld betrekking op minimumafmetingen van de werkruimten, hygiënische eisen en veiligheid van de prostituee. De dS+V kan daar waar sprake is van herhaalde overtreding op basis van de Woningwet, het Bouwbesluit of de Bouwverordening overgaan tot aanschrijvingen (dwangsom of bestuursdwang).

Controlebezoeken aan seksinrichtingen worden in Rotterdam in het kader van bouwtechnisch en technisch-hygiënisch toezicht in tweetallen uitgevoerd door een medewerker van de dS+V en een medewerker van de GGD. De GGD en de dS+V streven er naar iedere seksinrichting éénmaal per jaar te bezoeken. Controlebezoeken vinden onaangekondigd en overdag plaats. De toezichthouder van de dS+V geeft ter plaatse aan of de locatie in overeenstemming is met de gestelde inrichtingseisen. Daar waar dit niet het geval is worden aanwijzingen gegeven. Die kunnen variëren van het sluiten van werkruimten of eventueel een gehele verdieping (totdat de noodzakelijke aanpassingen zijn doorgevoerd) tot het aanbrenge van de juiste vluchtwegaanduidingen. Over het algemeen werken de meeste exploitanten goed mee en worden aanwijzingen opgevolgd. De dS+V heeft dan ook in de jaren 2001, 2002 en 2003 geen dwangsommen opgelegd of bestuursdwang toegepast.

Bij de meeste locaties zijn (aanzienlijke) verbeteringen merkbaar. Bij enkele locaties is de situatie echter niet in orde. Voor deze locaties geldt bovendien dat het maar zeer de vraag is of binnen afzienbare tijd verbetering valt te verwachten. Het is niet altijd duidelijk of daar moet worden overgegaan tot inzet van instrumenten zoals last onder dwangsom of bestuursdwang. Echt onveilige situaties worden uiteraard wel direct aangepakt, maar het is lastig exploitanten tot vergaande investeringen te dwingen, bijvoorbeeld daar waar sprake is van vergaande veroudering. Toezichthouders geven soms aan dat hun panden zo verouderd zijn, dat het bijna onmogelijk is om echt verbetering van de bestaande situatie te verzorgen. Op dit moment worden echter aanvragen om uitbreiding (m²) en/of verplaatsing van een inrichting naar een andere locatie, vanuit het oogpunt van bestemming afgewezen. Een dergelijke investering

kan echter wel de beste manier zijn om een eind te maken aan ongewenste situaties. Met andere woorden, bestendinging kan leiden tot handhaving van probleemgevallen.

In het Handhavingarrangement wordt aangegeven dat er toezicht kan plaatsvinden in het kader van de vergunningverlening. Dit betreft een controle van de inrichting om te zien of die overeenkomt met de aanvraag, de inrichtingseisen en de (concept) vergunningvoorschriften. Momenteel vindt de advisering in het kader van de vergunningverlening echter vaak plaats op basis van het dossier zoals dat op het moment van adviesaanvraag voor handen is. De korte termijn waarbinnen advies moet worden gegeven zorgt er voor dat er geen tijd is om op dat moment een bezoek te plannen. Aanvragen worden dan getoetst aan de vorige vergunning (is er sprake van nieuwe werkruimten of wil men meer bezoekers toelaten) en aan de bevindingen van de controlebezoeken (moeten er extra voorwaarden in de vergunning worden opgenomen). Het advies vormt een integraal onderdeel van de vergunning en wordt meegezonden aan de exploitant, zodat deze goed op de hoogte is van de specifieke eisen die voor zijn inrichting gelden.

Het gericht plannen van controles, zodat er vóór het afgeven van het advies in het kader van de vergunningverlening een controle plaatsvindt, verdient natuurlijk de voorkeur. Exploitanten kunnen dan gericht worden aangeschreven, waarbij wordt aangegeven dat de dS+V alleen dan een positief advies zal geven (wat zou kunnen betekenen dat zij alleen dan een exploitatievergunning krijgen), wanneer aan een aantal door de dS+V te stellen voorwaarden is voldaan. Daarvoor is het echter wel noodzakelijk dat de dS+V meer tijd krijgt voor het geven van haar advies in het kader van de vergunningverlening. Er zou tijd moeten zijn voor een eerste bezoek, maar liefst ook een tweede bezoek ter controle op de nakoming van de gestelde voorwaarden. Uiteraard zou dit niet moeten leiden tot onaanvaardbare vertraging bij de behandeling van een vergunningaanvraag.

GGD Rotterdam en omstreken

In het kader van handhaving heeft de GGD Rotterdam en omstreken een preventieve taak gericht op de volksgezondheid. Dit wordt ook wel technisch-hygiënisch toezicht genoemd. Daar waar sprake is van een ernstig gevaar voor de verspreiding van infectieziekten vanuit een seksinrichting geeft artikel 26 van de Infectieziektenwet de burgemeester de bevoegdheid maatregelen te nemen om verspreiding van infectieziekten te voorkomen. De burgemeester treft deze maatregelen op advies van de directeur GGD. Er kan onder meer worden besloten om een inrichting te sluiten of te ontsmetten. Ook kunnen voorschriften van technisch-hygiënische aard worden opgelegd. Conform het Handhavingarrangement zorgt de GGD ook voor dossieropbouw en eventuele waarschuwingen in het kader van het toezicht op inrichtings- en gebruikseisen. Na herhaalde overtredingen volgt een rapportage aan de burgemeester.

Zoals eerder beschreven worden controlebezoeken aan seksinrichtingen in Rotterdam in het kader van bouwtechnisch en technisch-hygiënisch toezicht in duo's (samen met de dS+V) uitgevoerd. GGD streeft er naar alle seksinrichtingen met een vergunning éénmaal per jaar te bezoeken. Wanneer daartoe aanleiding is volgt een extra bezoek, bijvoorbeeld op aanwijzing van de preventiewerkers van de GGD of op aanwijzing van de afdeling OOV van de Bestuursdienst. De GGD probeert haar controles zo te plannen, dat deze vóór het afgeven van een advies in het kader van de vergunningverlening plaatsvinden. Op dit moment vinden de

controles vaak nog achteraf plaats, omdat de termijn waarbinnen de GGD moet adviseren te kort is. Nu alle seksinrichtingen met vergunning de afgelopen jaren twee of drie keer zijn bezocht, pleit de GGD voor een meer gerichte aanpak. Sommige inrichtingen zouden een aantal keren bezocht kunnen worden, terwijl inrichtingen die hun zaken goed hebben georganiseerd, enige tijd met rust gelaten zouden kunnen worden.

Belastingdienst (regio Rijnmond)

De Belastingdienst maakt deel uit van het Ministerie van Financiën. Onderdelen van de Belastingdienst zijn het Directoraat-generaal Belastingdienst, belasting- en douanekantoren, facilitaire centra en een opsporingsdienst. Vanaf 1 januari 2003 zijn er dertien belasting-regio's, met in elke regio een aantal belastingkantoren. De Belastingdienst van de regio Rijnmond (kantoor Rotterdam), is met zes controlemedewerkers actief binnen de prostitutiebranche. Met een doelgroepgerichte benadering is bekeken hoe de klantbehandeling voor deze branche het meest effectief en doelmatig kan plaatsvinden. De Belastingdienst heeft voor deze constructie gekozen ter bescherming van de privacy van de klanten en ter borging van de kwaliteit van het werken voor deze doelgroep.

Naast de algemene fiscale risico's (die vergelijkbaar zijn met andere branches) is geconcludeerd dat de fiscale positie van de prostituee een onderwerp is dat extra aandacht behoeft. Hierbij gaat het vooral om de vraag of een prostituee in een loondienstverhouding staat ten opzichte van een exploitant. Na het opheffen van het bordeelverbod is daarom binnen de regio Rijnmond een begin gemaakt met onderzoeken naar de arbeidsverhoudingen binnen de prostitutiebranche. De wijzen waarop deze onderzoeken worden uitgevoerd zijn: waarnemingen ter plaatse tijdens openingstijden van het bedrijf; bedrijfsgesprekken of boekenonderzoeken waarbij de volledige administratie wordt gecontroleerd. De eerste twee onderzoeken vinden onder meer plaats tijdens gecoördineerde handhavingacties. Medewerkers van de Belastingdienst maken dan onderdeel uit van een multidisciplinair handhavingsteam. De Belastingdienst beoordeelt de samenwerking met gemeente Rotterdam en de politie Rotterdam-Rijnmond als adequaat en positief.

Brandweer Rotterdam (RHRR)

De Rotterdamse Brandweer is een gemeentelijke tak van dienst en vormt samen met 21 andere gemeenten de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond (RHRR). De Brandweer Rotterdam heeft een zelfstandige handhavende taak in het kader van de gemeentelijke Bouwverordening. Het toezicht van de Brandweer Rotterdam richt zich primair op de afgegeven gebruiksvergunningen. Vanaf 2002 heeft de Brandweer een inhaalslag ingezet op toezicht, controle en handhaving. De aanpak bij deze inhaalslag is branchegericht. Vanaf 2003 wordt, samen met de afdeling Bouwtoezicht van dS+V en de DCMR Milieudienst Rijnmond, gecontroleerd bij een aantal prioritaire groepen van objecten. Daarvoor wordt jaarlijks een zogenaamd 'Integraal Handhavingprogramma' opgesteld. In 2003 en in het conceptplan voor 2004 zijn de seksinrichtingen niet opgenomen. De Brandweer heeft echter tevens voor 2004 een planning opgesteld voor objecten die weliswaar niet in het integraal programma zijn opgenomen, maar die wel voor controle in aanmerking komen. De seksinrichtingen maken hier deel van uit. De uitvoering zal planmatig en in overeenstemming met het handhavingarrangement plaatsvinden. Dat betekent dat met de overige partijen (onder andere GGD en dS+V) afspraken zullen worden gemaakt over aanpak en samenwerking.

5.3.3 Illegale prostitutie

Sinds de wetswijziging van 2000 is sprake van een duidelijke tweedeling tussen legale en illegale prostitutie. Aan de ene kant blijkt uit landelijke evaluaties dat er binnen de legale prostitutie sprake is van decriminalisering en enige verbetering van arbeidsomstandigheden. Aan de andere kant is in de illegale prostitutie sprake van slechte arbeidsomstandigheden, vrouwenhandel, uitbuiting en geweld. Illegale prostitutie speelt zich voornamelijk af in de verborgen, criminele sfeer. Hierop zicht krijgen vergt een grote inzet. Door de constant wijzigende dynamische markt is het hebben van een compleet overzicht vrijwel onmogelijk. Gezien de aard van deze prostitutie is het niet mogelijk een exacte kwantificering te geven. Voor de gekwantificeerde resultaten wordt verwezen naar bijlage I.

Enkele factoren die er toe bijdragen dat de vraag van prostituanten naar illegale prostitutievormen omvangrijk is, zijn prijs, seksuele mogelijkheden en anonimiteit. Exploitanten van clubs en escortservices hebben te maken met belastingafdracht, strenge bouwtechnische en hygiënische voorwaarden, controles en hoge huur- en onderhoudskosten. Uit onderzoek in 2000 en 2002 is gebleken dat nu de legale prostitutiebranche belastingplichtig is, het voor exploitanten steeds moeilijker wordt om aan ‘betaalbare’ legale vrouwen te komen. Binnen de legale sector zijn daarom de prijzen van seksuele diensten over het algemeen hoger.

Exploitanten in de illegale sector hebben niet te maken met vergunningleges, belastingafdracht en allerlei andere kosten. Als gevolg daarvan kunnen zij hun diensten goedkoper aanbieden dan de legale prostituees in clubs en privé-huizen. Ook ontlopen illegale exploitanten en prostituees de regelmatige en verplichte controles van de gemeente en de GGD. Het is denkbaar dat de lage prijzen in de illegale prostitutie de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan een toename van dit circuit. Verder spelen relatief nieuwe media zoals internet, de 06-branche en ‘persoonlijke’ seksadvertenties een rol. Door de korte en anonieme lijnen tussen klant en prostituee is het illegale circuit de laatste tien jaar aanzienlijk toegenomen

Afgezien van het feit dat het illegale circuit deels branche-eigen is, kan het ook verklaard worden uit het feit dat exploitanten en prostituees allerlei regelgeving en verplichtingen proberen te ontlopen. De strenge regelgeving en de integrale controles van vergunningen en inrichtingen binnen de legale prostitutie kunnen voor exploitanten redenen zijn om geen vergunning aan te vragen. Belangrijk bij de vergunningverlening zijn de eisen die worden gesteld aan de bedrijfsvoering en aan de activiteiten die in de seksinrichting worden verricht. De exploitant en beheerder zijn te allen tijde verantwoordelijk voor wat zich in de inrichting afspeelt. Om die reden geldt voor hen dan ook een aanwezigheidsverplichting. De zorgplicht van de exploitant en beheerder uit zich tevens in het feit dat de exploitant c.q. beheerder dient te voorkomen dat er in de inrichting prostituees werkzaam zijn, die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Bovendien dient de exploitant c.q. beheerder er op toe te zien dat er geen minderjarige prostituees in de inrichting werkzaam zijn, dat prostituees niet worden gedwongen tot werkzaamheden en dat er in de inrichting geen handel in drugs of andere strafbare feiten plaatsvinden.

Een andere oorzaak van illegale prostitutie is de regelgeving met betrekking tot ondernemerschap en belasting. Formeel is belastingbetaling in de legale sector verplicht. Nederlandse vrouwen vermijden de legale sector omdat ze als belastingplichtige niet meer anoniem kunnen

werken. Veel prostituees willen bovendien geen belasting betalen omdat ze dan bijvoorbeeld hun werkloosheidsuitkering verliezen. Daardoor zouden zij weer meer moeten werken om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Zij zijn ook bang dat hun identiteitgegevens aan andere instanties worden doorgegeven. Ondanks het feit dat dit volgens de Wet Bescherming Persoonsgegevens niet mogelijk is, blijft deze angst bij de prostituee bestaan. Dit is deels te wijten aan een gebrek aan informatie hierover. Ook bestaat bij veel prostituees, maar ook bij belangenorganisaties, onduidelijkheid over het landelijk beleid met betrekking tot prostitutie en belastingen. Uitgangspunt blijft dat de prostitutiebranche als gewone sector wordt gezien en er geen reden is tot speciale regels.

Duidelijk is dat prostitutie zich, ondanks de legalisering, nog steeds in de taboesfeer bevindt. Over het bezoeken van prostituees wordt door klanten niet of nauwelijks openlijk gesproken. Anonimiteit is daarom een belangrijke voorwaarde voor veel prostituanten. Misschien is daarom de laatste jaren het bezoek aan clubs en privé-huizen afgenomen. Deze vormen van prostitutie zijn voor een deel van de prostituanten te weinig anoniem -men is bang herkend te worden- waardoor men sneller kiest voor andere vormen. De mogelijkheden voor prostitutie via internetsites, escortbureaus en 06-lijnen zijn in de afgelopen jaar sterk gegroeid. Deze vormen bieden een hoge discretie en anonimiteit voor de prostituanten. De werkwijze is snel, discreet en vooral anoniem. In welke mate de prijs een rol speelt is nog onduidelijk. Op internet en via GSM-nummers bestaan veel illegale mogelijkheden voor sekscontacten. Ook in Rotterdam spelen 06-nummers een rol bij diverse vormen van (illegale) prostitutie. In de evaluatie wordt vervolgens ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot animeerbars, illegale escortbureau's, gsm-circuits, jongensprostitutie en andere vormen van prostitutie.

5.3.4 Zorg- en hulpverlening

Hieronder worden de resultaten beschreven met betrekking tot de GGD, de dienst SoZaWe en de door hen gesubsidieerde organisaties.

GGD Rotterdam e.o.

De GGD Rotterdam e.o. is naast werkzaamheden in het kader van technische hygiëne ook via de SOA-preventie betrokken bij het Rotterdams Prostitutiebeleid. Uitgangspunt van de activiteiten van de GGD is dat zij er op zijn gericht de gezondheid van prostituees en prostituanten te bevorderen.

In reactie op signalen dat een deel van het prostitutiecircuits zich verplaatst heeft naar animeerbars heeft de GGD in 2003 een voorzichtig begin gemaakt met het bezoeken van animeerbars. De aanpak van preventie bij deze animeerbars is anders dan gebruikelijk, omdat het bedrijven betreft waar geen seksuele handelingen plaatsvinden, maar waar wel contacten worden gelegd. Het is daardoor veel ingewikkelder (mogelijke) prostituees aan te spreken. Ook de contacten met de eigenaren of beheerders zijn ingewikkelder. Er zijn tot nu toe twaalf bezoeken aan animeerbars gebracht, waarbij 150 vrouwen zijn gezien en met dertig vrouwen is gesproken. Door de toegenomen illegale vormen van prostitutie verwacht de GGD echter over het totaal een verslechtering van de gezondheidstoestand. Naast deze activiteiten startte de GGD in 2003 met de uitvoering van een project met gratis hepatitis B vaccinatie van risicogroepen. Dit project wordt gefinancierd door het Ministerie van VWS. Ook prostituees komen in aanmerking voor gratis vaccinatie. Er zijn tot nu toe tweehonderd vrouwen gevaccineerd.

Scala is het expertisecentrum voor de emancipatie van vrouwen in Rotterdam. Scala zet zich in voor de structurele verbetering van de positie van vrouwen en meisjes in Rotterdam - autochtone, allochtone en vluchtelingen- op het gebied van gezondheid en welzijn, maatschappelijke en politieke participatie, arbeid en zorg. De werkzaamheden van Scala vinden plaats binnen de daartoe door de gemeente Rotterdam en in het bijzonder door de subsidiegevendende diensten (GGD en DSO) gestelde kaders. Kaderstellend is daarbij het in 2001 vastgestelde document Herijking Emancipatiebeleid Rotterdam, dat inmiddels zijn concrete vertaling heeft gekregen in het Concept Actieprogramma Emancipatie 2003-2006 van de GGD. Vanuit de DSO neemt met name het Deltaplan Inburgering een centrale plaats in. Daarnaast is het beleid van de DSO ten aanzien van vormings- en ontwikkelingswerk in ontwikkeling, wat zijn effecten zal krijgen in het door Scala uitgevoerde vrouwenvormingswerk.

Met betrekking tot de arbeidsverhouding voor prostituees heeft Scala vorig jaar gesignaleerd dat de positie van de prostituees niet verbeterd was. Rechten werden niet geëffectueerd en de meeste vrouwen waren niet er klaar voor om als zelfstandig ondernemer aan de slag te gaan. Inmiddels neemt het centrum wel een kentering waar. De Rode Draad wordt meer en meer benaderd met gerichte vragen over verzekeringen en belastingzaken. Er wordt dus vaker een eerste stap gezet. Sinds dit jaar is ook een sterkere invloed van de vakbond merkbaar. Hierdoor is een sterkere onderhandelingsbasis ontstaan. Er is echter nog een lange weg te gaan voordat er bijvoorbeeld een CAO kan worden gerealiseerd. Kernprobleem is vaak de angst om uit de anonimiteit te treden. Voor wat betreft de gezondheidsaspecten geeft Scala aan het nog te vroeg te vinden om al een oordeel te vellen over het al dan niet verbeterd zijn van de gezondheid. Pas als het toezicht op de arbeidsomstandigheden geëffectueerd en geëvalueerd is kan daarover iets zinnigs gezegd worden. Ook Scala signaleert de problemen in het illegale circuit.

Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe)

De dienst SoZaWe heeft als kerntaak de uitvoering van de Algemene Bijstandswet. Daarnaast is toeleiding naar de scholings- en arbeidsmarkttrajecten een belangrijke opgave en heeft de dienst vanuit haar zorgtaak een rol naar bijzondere doelgroepen, zoals verslaafden. De immateriële taak van de dienst is gerelateerd aan het wegnemen van belemmeringen op weg naar werk. Daarnaast voert SoZaWe een aantal subsidietaak uit op het gebied van welzijn, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, sociale activering en ouderen- en vrijwilligersbeleid. Vanuit deze subsidietaak subsidieert SoZaWe onder meer het Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) van Humanitas en het steunpunt Rode Draad.

PMW is een onderdeel van de Stichting Humanitas Thuiszorg & Maatschappelijke Dienstverlening Rotterdam. Het PMW biedt hulpverlening aan (ex) prostituees, zowel vrouwen als mannen, onder wie bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel, drugsgebruikende prostituees en jongeren. In tegenstelling tot de meeste hulpverlenende instellingen kan bij PMW iedereen terecht, illegaliteit of druggebruik vormen hierbij geen belemmering. Naast dit alles coördineert PMW het Netwerk Mensenhandel Rotterdam-Rijnmond. Dit netwerk heeft volgens PMW een voortrekkersrol in Nederland. Landelijk gezien is er weinig expertise over de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel. PMW werkt samen met vijf instellingen voor maatschappelijke opvang. In deze instellingen worden de betrokken vrouwen geplaatst na aanmelding door degene die hen signaleerde. De Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) in Utrecht is één van deze instellingen. Deze geeft aan dat in 2001 achttien vrouwen werden

aangemeld en nog eens 26 uit eigen netwerk (met name gedwongen prostitutie door partner) werden geplaatst. Totaal ontving de STV in die periode 284 aanmeldingen. In 2002 waren er landelijk 332 aanmeldingen, zes daarvan kwamen uit Rotterdam.

De Rode Draad is de organisatie die de belangen behartigt van mannelijke en vrouwelijke prostituees. Het hoofdkantoor van de organisatie is gevestigd in Amsterdam. Vanuit deze vestiging worden de taken op landelijk niveau gecoördineerd en uitgevoerd. Rotterdam fungeert als steunpunt, een belangrijk deel van het uitvoerend werk vindt hier plaats. De Rode Draad dient een aantal doelen: enerzijds belangenbehartiging in de meest ruime zin van het woord en anderzijds het bevorderen van maatschappelijke acceptatie, het tegengaan van discriminatie en het versterken van het zelfbewustzijn van de groep. Tijdens het veldwerk in Rotterdam wordt de Rode Draad geconfronteerd met verschillende vragen en problemen. Het gaat daarbij met name om vragen en problemen rond arbeidsrelaties, uitzettingsbeleid, nieuwe wet- en regelgeving, mogelijkheden tot thuiswerk, mogelijkheden om parttime te werken en andere meer specifieke situaties. Met betrekking tot de arbeidsverhoudingen geeft de Rode Draad aan dat veel exploitanten nog steeds allerlei schijnconstructies bedenken om de sociale lasten maar te kunnen ontduiken. Dat maakt het voor de prostituees zelf moeilijk om hun rechten te effectueren. Het zich niet kunnen verzekeren tegen bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid en onduidelijkheid over de regelgeving van SoZaWe over mogelijkheden van uitkering bij uittrekking stimuleert niet.

Bij de totstandkoming van het Prostitutiebeleid heeft de gemeente maatregelen getroffen ter bevordering van het maatschappelijk zelfstandig functioneren van de prostituee door maatschappelijke dienstverlening. Het gaat hierbij niet alleen om psycho-sociale begeleiding en crisisinterventie, maar ook om verbetering van kansen op de arbeidsmarkt voor prostituees die de branche willen verlaten. De legalisering van de prostitutiebranche heeft voor de prostituees rechten en plichten met zich meegebracht. Om de prostituees in de gelegenheid te stellen problemen hieromtrent te melden is het Meldpunt Prostitutie ingesteld. Dit meldpunt wordt door de dienst SoZaWe gesubsidieerd voor een bedrag van ongeveer €90.000 per jaar. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke dienstverlening en het Meldpunt Prostitutie valt eveneens onder de dienst SoZaWe.

In de periode van 1 oktober 2000 tot 1 oktober 2003 heeft het Meldpunt Prostitutie nauwelijks klachten ontvangen. In 2002 zijn er tien klachten ontvangen en in 2003 zijn er zes klachten geregistreerd. De dienst SoZaWe wijst hiervoor de volgende oorzaken aan:

- Weinig draagvlak vanuit de doelgroep en in het veld.
- Communicatie hierover door middel van een brochure werkt bij deze doelgroep niet.
- Persoonlijke benadering hierover ligt moeilijk.
- Het melden van misstanden kan gevolgen hebben voor de positie van de prostituee.

In september 2003 is er een bijeenkomst geweest van de begeleidingsgroep voor het MP. Aan dit overleg namen deel het PMW, de Rode Draad, de GGD, het regionaal projectbureau Zeden van de Politie en de Vrouwenopvang Rijnmond. In deze bijeenkomst is het functioneren van het MP besproken. Vastgesteld is dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van het meldpunt. Als alternatief is genoemd aansluiting te zoeken bij het meldpunt 'Meld Misdaad Anoniem'. Dit meldpunt is centraal ondergebracht bij de politie. De prostituee zou eventuele misstanden

anoniem aan de politie kunnen melden. De politie kan de prostituee dan ook door verwijzen naar andere instellingen in Rotterdam. Als gevolg hiervan wordt het Meldpunt Prostitutie opgeheven.

5.3.5 Mensenhandel en loverboys

In Nederland wordt onder mensenhandel verstaan 'het onder dwang brengen en houden van mensen in de prostitutie, het brengen en houden van minderjarigen in de prostitutie en het werven en meenemen van iemand om hem of haar in een ander land in de prostitutie te brengen, ongeacht of dat vrijwillig of onvrijwillig gebeurt'. Slachtoffers van mensenhandel zijn meestal vrouwen uit landen buiten de Europese Unie, maar ook Nederlandse vrouwen en zelfs mannen worden slachtoffer. De straf voor mensenhandel is zes jaar en kan, afhankelijk van de omstandigheden, oplopen tot acht à tien jaar.

De wettelijke bepaling waarin (onder meer) mensenhandel wordt verboden is artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht. Alle vormen van exploitatie van ongeoorloofde prostitutie worden op grond van dit artikel strafbaar gesteld. De bestrijding van mensenhandel is één van de doelstellingen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Naast mensenhandel worden hierna de verschillende strafbare vormen van exploitatie besproken. Het gaat hierbij om onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen. De rol van gemeenten bij de bestrijding van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting is zeer beperkt. Wel wordt bestuursrechtelijk maximale inzet gepleegd om er voor te zorgen dat mensenhandelaren niet op enige wijze worden gefaciliteerd. De burgemeester kan op grond van de APV een vergunning voor een seksinrichting weigeren of intrekken dan wel de inrichting sluiten, wanneer er aanwijzingen zijn dat er in seksinrichting illegale prostituees werkzaam zijn of wanneer de exploitant of beheerder strafbare feiten pleegt in de inrichting. Sinds de opheffing van het bordeelverbod heeft de burgemeester in Rotterdam dan ook verschillende seksinrichtingen op grond hiervan voor bepaalde en onbepaalde tijd gesloten en/of de vergunning ingetrokken.

Misleiding, geweld en dwang zijn ingrediënten die deel uitmaken van de delictsomschrijving van mensenhandel. Uit interviews die met prostituees zijn gehouden, komt het beeld naar voren van een soort schaal die loopt van ernstige vormen van mensenhandel (grove misleiding en ernstige vormen van geweld) tot lichte vormen die onder mensensmokkel vallen, maar waar sprake is van werk in de prostitutie. Er zijn grote individuele verschillen in de situatie waarin prostituees verkeren en de mate van misleiding, geweld en dwang waarmee zij worden geconfronteerd.

Kenmerkend voor mensenhandel is dat het slachtoffer zich zelf vaak niet als zodanig ziet. Veelal zijn het ondernemende jonge vrouwen of mannen die hun economisch situatie en die van hun familie willen verbeteren. Ook komt het voor dat meisjes en vrouwen door hun ouders worden verkocht. Het delict mensenhandel is een grensoverschrijdend verschijnsel. Naast migranten zijn ook Nederlandse minderjarigen slachtoffer van mensenhandel. De twee rapportages van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel geven aan dat een relatief laag aantal prostituees aangifte doet van mensenhandel. Daar de problematiek van slachtoffers van mensenhandel zeer complex is en er verschillen bestaan in problematiek van Nederlandse jongeren en migranten, wordt er door de hulpverlening een onderscheid gemaakt tussen deze twee groepen. Bij Nederlandse prostituees wordt de handelaar eerder beschouwd als een

loverboy. Het gaat dan om jongens die meisjes doelbewust aanzetten tot prostitutie terwijl zij doen alsof zij verliefd op hen zijn.

5.3.6 Nadere ordening (overlast en spreiding)

Seksinrichtingen worden -evenals horeca-inrichtingen- vaak gezien als bron van overlast. Bij de Bestuursdienst komen echter nauwelijks overlastklachten binnen over seksinrichtingen. Om meer inzicht te krijgen in de overlastproblematiek rond seksinrichtingen is door de politie via het bedrijfsprocessensysteem Xpol een quick scan gemaakt naar de meldingen van verstoring van de openbare orde rondom seksinrichtingen in de gemeente Rotterdam. Gekeken is naar dit soort meldingen, met als locatie het vestigingsadres van een seksinrichting in de politiedistricten drie (West) en vier (Centrum). Het gaat daarbij om de periode van 1 april 2001 tot en met 1 oktober 2003. In de quick scan is gekozen voor de politiedistricten West en Centrum, omdat de seksinrichtingen vooral in deze districten zijn gevestigd.

In het bedrijfsprocessensysteem Xpol worden alle door de politie uitgevoerde acties en incidenten ingebracht. Van een aangifte verlies portemonnee tot aan een gepleegde moord. In de genoemde periode zijn rond het locatieadres 's-Gravendijkwal' circa 3150 mutaties in het systeem ingevoerd. De zoekslag op het adres van de seksinrichtingen leverde voor de periode van genoemde dertig maanden slechts 49 ter zake doende hits op (verstoring openbare orde). 24 van deze incidenten vonden plaats in politiedistrict drie en 25 in politiedistrict vier. Een groot deel van deze incidenten (28) speelden zich af op de 's-Gravendijkwal en nagenoeg allemaal bij de daar gevestigde clubs. In het Scheepvaartkwartier werden zes meldingen ingevoerd. De overige meldingen varieerden van één tot drie per pand, waarbij veel panden géén meldingen scoorden. In de politie districten Zuid en Feijenoord-Ridderster bevinden zich kleine concentraties van privé-huizen. Navraag leert dat er sprake is van weinig tot geen overlastklachten. Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat clubs meer verstoring van de openbare orde veroorzaken dan privé-huizen. Dit zou ook wel logisch zijn, omdat in privé-huizen een beperkt aantal prostituees aanwezig is en deze inrichtingen geen horeca- en nachtontheffing hebben. Aan de exploitanten van de meeste clubs is wel een horeca- en een nachtontheffing verleend en in deze clubs zijn vaak tussen de twintig en dertig vrouwen aanwezig. Naar aanleiding van het beperkte aantal registraties in een periode van dertig maanden kan niet worden gesteld dat er sprake is van een alarmerende verstoring van de openbare orde bij seksinrichtingen in de gemeente Rotterdam.

Voor de gegevens met betrekking tot de spreiding van het aantal seksinrichtingen over de stad wordt verwezen naar bijlage I.

5.4 Effecten van beleid

Hieronder zijn de effecten van het beleid per deelonderzoek nader in beeld gebracht.

Vergunningstelsel

Het vergunningstelsel heeft de beoogde sanerende en regulerende werking. Uit de cijfers blijkt dat het aantal geweigerde vergunningen daalt. Ook worden er steeds minder aanvragen ingetrokken en buiten behandeling gesteld. De prostitutiebranche is geïnformeerd over de gevolgen van de invoering van het prostitutiebeleid en op de hoogte van de definitiebepaling welke seksinrichtingen vergunningplichtig zijn en onder welke voorwaarden een seksinrichting mag worden geëxploiteerd. Naar het zich laat aanzien zijn exploitanten eerder bereid om

de nieuwe regelgeving na te leven dan er aan te ontsnappen. Gebleken is dat de meeste exploitanten goed op de hoogte zijn van de werking van het vergunningstelsel en de vergunningprocedure. De uitvoering van het vergunningstelsel verloopt eveneens naar behoren. Met de overgang van de vergunningverlening naar Bureau Vergunningen zijn de doorlooptijden inmiddels gestandaardiseerd en in overeenstemming gebracht met de doorlooptijden die gelden voor horeca-exploitatievergunningen. Uit de evaluatie van het WODC komt naar voren dat de meeste gemeenten begin 2002 nog in een beginfase van prostitutiebeleid verkeren en nog een forse achterstand hebben ten opzichte van de vergunningverlening aan besloten bordelen en escortbedrijven. In Rotterdam was er begin 2002 nauwelijks tot geen achterstand waarneembaar met betrekking tot de vergunningverlening. Op 1 oktober 2003 is vastgesteld dat er geen sprake meer is van enige achterstand in de vergunningverlening. Op alle vergunningaanvragen is beslist. Met betrekking tot de Wet BIBOB wordt opgemerkt dat er -gezien het feit dat deze wet pas sinds 1 juni 2003 kan worden ingezet- in het kader van deze evaluatie nog geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, kan nog geen kwalitatief oordeel worden gegeven over de inzet van de Wet BIBOB bij de vergunningverlening. Wel wordt de wet algemeen gezien als een welkome aanvulling op de bestaande juridische instrumenten.

De prostitutiebranche functioneert nog niet als een 'gewone' bedrijfstak. Zowel van de zijde van de branche als van de zijde van de gemeentelijke diensten wordt aandacht gevraagd voor de beperkte geldigheidsduur van de exploitatievergunning voor een seksinrichting. Het kost vooral de gemeentelijke diensten veel tijd en capaciteit om jaarlijks te adviseren. Aan het voorstel om de geldigheidsduur van de exploitatievergunningen analoog aan de horeca-exploitatievergunningen vast te stellen op een periode van drie jaar, kan op dit moment nog niet tegemoet worden gekomen. Ondanks het feit dat de prostitutiebranche wordt aangemerkt als een 'gewone' bedrijfstak, functioneert deze nog niet als zodanig.

Escortbedrijven onttrekken zich grotendeels aan de vergunningplicht. Gezien de landelijke ontwikkelingen met betrekking tot de vergunningverlening voor escortbedrijven en omdat in Rotterdam aan slechts zes exploitanten van escortbedrijven een exploitatievergunning is verleend, kan worden geconstateerd dat de bereidheid van escortbedrijven om een vergunning aan te vragen gering is. Handhaving is moeilijk vanwege het ontbreken van een vestigingsadres (het kan bovendien om regionaal of nationaal werkende organisaties gaan). Dit is geen nieuwe ontwikkeling. Ten tijde van de invoering van het beleid was er al sprake van een prostitutiesector (escort), die nauwelijks controleerbaar en beheersbaar was. De vergunningplicht voor escortbedrijven brengt hier weinig verandering in. In het kader van het project Handhaven op Niveau is er een pilot gestart, waarin de knelpunten rond de vergunningplicht rond escortbedrijven en het feit dat deze sector steeds meer verschuift van het legale naar het illegale circuit, aan de orde worden gesteld. De resultaten van deze pilot worden in 2004 verwacht.

Handhaving en Toezicht

Er is in Rotterdam sprake van een effectief integraal handhavingbeleid. Het handhavingarrangement voldoet naar behoren en hoeft op korte termijn niet te worden aangepast. Wel is duidelijk geworden dat landelijke organisaties als het UWV en de Arbeidsinspectie nauwelijks zijn betrokken bij de handhaving van het lokale prostitutiebeleid. Op enkele onderdelen is het handhavingbeleid echter voor verbetering vatbaar. Zo dient er frequenter beleid- en handhavingoverleg plaats te vinden. De regierol van de gemeente (OOV) moet worden ver-

sterkt (vooral voor wat betreft informatie-uitwisseling tussen de verschillende partners) en het G-4 overleg dient meer structureel plaats te vinden.

Zorg- en hulpverlening

Gesteld kan worden dat met de opheffing van het bordeelverbod en met de invoering van het nieuwe beleid er in de vergunde inrichtingen sprake is van een betere beheersbaarheid van de diverse facetten die samenhangen met prostitutie. Het (nieuwe) prostitutiebeleid kan dan ook voor de vergunde inrichtingen als een positieve impuls worden gezien. Controle op werkomstandigheden, gezondheid en toeleiding naar zorg- en hulpverlening is nu mogelijk, maar nog niet in ieder opzicht geëffectueerd. De positie van de prostituee is licht verbeterd. Het is zichtbaar dat de positie van de individuele prostituee in de vergunde inrichtingen verbetert, zowel op het vlak van gezondheid als van toegankelijkheid van zorg- en hulpverleningstrajecten. Duidelijk is dat er nog veel moet gebeuren voordat er sprake kan zijn van een duidelijke en substantiële verbetering. Wel is een beweging naar illegale vormen van prostitutie ontstaan, met daaraan inherent minder bereik van zorg- en hulpverlening en mogelijk daarmee verbonden verslechtering van bijvoorbeeld de gezondheidssituatie van betrokken prostituees. Het is echter onduidelijk in welke mate verschuiving naar het illegale circuit plaats heeft gevonden, de inschattingen van de verschillende instanties lopen uiteen.

De invoering van het vergunningstelsel heeft het in het reguliere prostitutiecircuit aanzienlijk vergemakkelijkt preventie-activiteiten uit te voeren. Prostituees kunnen goed worden bereikt met voorlichtingsactiviteiten, maar ook met een aanvullend aanbod als hepatitis B vaccinatie. Hierdoor zal de algemene gezondheidstoestand van prostituees verder verbeteren. Het blijft belangrijk om de voorlichtingsactiviteiten te continueren omdat er een steeds nieuwe groep vrouwen in de seksinrichtingen komt te werken. Daarnaast is het voor blijvende gedragsverandering noodzakelijk aandacht te blijven vragen voor SOA en HIV, zowel in de werksituatie als in privé-contacten. Een knelpunt is echter dat een aantal prostituees uit het zicht is verdwenen, waardoor controle op de gezondheid van deze personen moeilijk is. Naar verwachting zal dit weer een negatief effect hebben op de gezondheidstoestand.

Het is noodzakelijk dat onderling overleg en afstemming wordt geïntensiveerd. De betrokken instanties dringen er op aan dat de Adviesgroep Prostitutiebeleid nieuw leven in wordt geblazen. De gemeente wordt verzocht de regie ter hand te nemen om dit te realiseren. Daarbij dient dan wel kritisch te worden gekeken naar het deelnemersveld van dit overleg. Voorgesteld wordt om eerst in kaart te brengen welke belangen iedere deelnemer heeft. Daarbij zou dan tevens helder moeten worden waar de deelnemers elkaar door middel van dit overleg kunnen versterken. Tevens wordt een scheiding bepleit in beleidsoverleg en signalen vanuit het veld.

De normalisering van de arbeidsverhoudingen voor prostituees binnen deze branche blijft onzeker. Het is nog te vroeg om te spreken van een daadwerkelijke positieverbetering van de prostituee op de arbeidsmarkt. Een positieve uitzondering betreft de positie van de prostituee in de vergunde inrichtingen. Wel signaleert een aantal organisaties een zekere kentering: de doelgroep krijgt meer belangstelling voor informatie over rechten en plichten. Anderzijds wordt ook aangegeven dat het de vraag blijft of deze branche zich uiteindelijk zal lenen voor verdere normalisatie van arbeidsverhoudingen. Kleinere exploitanten lijken zich overigens

niet te onderscheiden van andere kleine ondernemers waar het gaat om het aangaan van een arbeidsrelatie met de werknemer.

Mensenhandel en loverboys

De rol van de gemeente bij de bestrijding en aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting richt zich op de inzet van preventieve instrumenten als het vergunningstelsel en handhaving. Hierdoor kan worden voorkomen dat mensenhandelaren nog langer worden gefaciliteerd. De hulpverlening pleit voor meer zorg en begeleiding voor slachtoffers van mensenhandel.

Er kan een voorzichtige inschatting worden gemaakt van aantallen minderjarigen in de prostitutie. Hoeveel daarvan zijn geronseld door loverboys is onduidelijk. Om meer zicht te krijgen in de loverboyproblematiek en om te komen tot een gerichte aanpak is het van belang te komen tot een integrale, gecoördineerde aanpak over de gehele keten heen, van vroegtijdige signalering tot aan opsporing, opvang en nazorg.

In het volgende hoofdstukken zal uitgebreid worden ingegaan op de handhavingproblematiek voor wat betreft de illegale prostitutievormen. In hoofdstuk 7 zal nader worden ingegaan op de bestuurlijke dan wel alternatieve handhaving met betrekking tot deze problematiek. Hierbij zal ook het aspect rond de nadere ordening aan de orde komen.

6. Neveneffecten: Illegale prostitutievormen

6.1 Inleiding

Sinds de wetswijziging van 2000 is er duidelijk een tweedeling ontstaan tussen legale en illegale prostitutie. Aan de ene kant blijkt dat er binnen de legale prostitutie sprake is van decriminalisering en enige verbetering van arbeidsomstandigheden. Aan de andere kant is in de illegale prostitutie sprake van slechte arbeidsomstandigheden, vrouwenhandel, uitbuiting en geweld. Illegale prostitutie speelt zich voornamelijk af in de verborgen, criminele sfeer. Hierop zicht krijgen vergt een grote inzet. Door de constant wijzigende dynamische markt en gezien de aard van deze prostitutie is het hebben van een compleet overzicht dan wel het geven van een exacte kwantificering (nog) niet mogelijk.

Het begrip illegale prostitutie is niet eenduidig te definiëren. Door de opheffing van het bordeelverbod is het beroep van souteneur een legaal beroep geworden. Prostitutie wordt officieel als een zelfstandige bedrijfstak erkend. Bedrijven of personen die zich zonder vergunning schuldig maken aan het exploiteren van prostitutie zijn strafbaar. Illegale prostitutie gaat echter verder dan het ontbreken van een vergunning. Wettelijk geldt dat het onvrijwillig in de prostitutie brengen of houden of het profiteren daarvan strafbaar is, evenals het in prostitutie brengen of houden van minderjarigen of het in het buitenland werven van vrouwen voor prostitutie. Daarnaast is het werken in de prostitutie zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning strafbaar, evenals het tewerkstellen van illegale prostituees. De strafbaarheid heeft tot gevolg dat deze vormen van prostitutie veelal in die prostitutiesectoren voorkomen waar het minste toezicht plaatsvindt en die voor (hulpverlening)instanties moeilijker toegankelijk zijn. Het gaat daarbij met name om de straat- en thuisprostitutie, de escort- en 06-prostitutie. In dit hoofdstuk zullen de verschillende vormen aan de hand van de Rotterdamse situatie nader worden beschreven.

In 2002 is er door het Verwey Jonker Instituut onderzoek gedaan naar de neveneffecten van de opheffing van het bordeelverbod voor wat betreft illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid. Uit het onderzoek komt onder meer naar voren dat er verplaatsingseffecten zijn opgetreden die te kwalificeren zijn als effecten van de wetswijziging. Een van de effecten kan worden omschreven als het “waterbedeffect”; hard drukken (strakke handhaving) op één plaats heeft effect op de plaats waar je drukt, maar heeft tot gevolg dat het op een andere (ongewenste) plaats terugkomt. Geconstateerd is dat mensenhandel zich verplaatste van locaties waar streng gecontroleerd werd naar locaties waar dat minder streng gebeurde ('free towns'). Een ander effect is het *blazen in een volle asbak*. Dit houdt in dat criminelen naar wegen zoeken de prostituees buiten de vergunde sector om aan de slag te houden. Hierdoor ontstaat een gefragmenteerd 'grijs circuit'.

Het onderzoek van het Verwey Jonker instituut bevestigt dat de prostitutiesector zich niet makkelijk laat saneren en zoekt naar uitwegen. De fragmentering van prostitutieactiviteiten levert grote problemen op voor handhavende en controlerende instanties als hulp- en dienstverleners. Zij verliezen steeds verder het zicht op de aanwezigheid van illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid. Ook in Rotterdam zijn er sinds de invoering van het prostitutiebeleid verschuivingen waarneembaar van het legale naar illegale circuit. Deze verschuivingen worden gesignaleerd door zowel de zorg- en hulpverlening, de politie en andere hand-

havers. Voor de duidelijkheid dient te worden vastgesteld dat de verschuivingen en verplaatsingen naar de illegale prostitutie niet nieuw zijn. Deze waren ook al aanwezig voor de opheffing van het bordeelverbod.

De onderzoekers van Verwey Jonker concluderen in het eerdergenoemde onderzoek dat er een kloof lijkt te ontstaan tussen het lokale niveau waarop gehandhaafd wordt en het regionale, landelijke en soms internationale niveau waarop de prostitutie zich organiseert. Een uitsluitend lokaal gerichte aanpak is volgens het Verwey-Jonker Instituut gezien de moeilijk controleerbare vormen van prostitutie dan ook niet voldoende. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op een aantal handhavingmogelijkheden die de overheid heeft om illegale vormen beter te bestrijden.

Voor de volledigheid dient nog te worden opgemerkt dat de resultaten van de inventarisatie van Intraval in de evaluatie in twee hoofdstukken zijn verwerkt. Het betreft de hoofdstukken over illegale prostitutievormen en mensenhandel en andere vormen van uitbuiting. In dit hoofdstuk zal alleen worden ingegaan op de effecten van het beleid met betrekking tot de illegale prostitutievormen. Het betreft legale of illegale inrichtingen, waar in en vanuit illegale prostitutie plaatsvindt. Dit heeft tot gevolg dat de problematiek voor wat betreft illegale, minderjarige vrouwen in de prostitutie en bijbehorende randverschijnselen als vrouwenhandel, misbruik en mishandeling in dit hoofdstuk slechts zijdelings aan de orde komen.

6.2 Inventarisatie illegale prostitutie Rotterdam

Een van de doelstellingen van de algehele evaluatie was na te gaan wat de effecten van het beleid waren en in hoeverre deze effecten overeenstemmen met de doelstellingen. De evaluatie zou grondstof moeten bieden voor de beleidskeuzen die gemaakt moeten worden in de volgende beleidsfase van nadere ordening. Naar aanleiding van de signalen van de zorg- en hulpverlening en de politie over de problematiek rond illegale prostitutie als neveneffect van het gevoerde beleid, is besloten nader onderzoek te laten verrichten naar deze problematiek.

Naast deze doelstelling was er nog een andere aanleiding om dit onderzoek te laten plaatsvinden. Als gevolg van het collegebesluit om de tippelzone aan de Keileweg eind 2005 te sluiten werd de problematiek rond de straatprostitutie ineens actueel. De gemeente Rotterdam was voornemens om in verband met de komende sluiting een nieuw prostitutieconcept toe te voegen aan het bestaande prostitutiebeleid. In verband met de op handen zijnde sluiting en ontmanteling van de tippelzone eind 2005 was de gemeente Rotterdam voornemens om een nieuw prostitutieconcept toe te voegen aan het bestaande prostitutiebeleid. Dit nieuwe prostitutieconcept betrof een laagdrempelige voorziening oftewel een werkplek voor de ongeveer vijftig niet-verslaafde vrouwen van de Keileweg. Feitelijk zou deze voorziening leiden tot een uitbreiding van het aantal bestaande seksrichtingen en het einde van het bestendigingsbeleid betekenen. Hieruit blijkt nog eens dat ondanks het feit dat het beleid en de uitvoering van het beleid met betrekking tot de tippelzone een afzonderlijk lopend traject is wat niet direct in verbinding staat met het reguliere prostitutiebeleid, de samenhang en raakvlakken toch aanwezig zijn. In mei 2004 heeft het college alsnog besloten de voorziening niet te realiseren, omdat er te weinig niet verslaafde prostituees waren voor wie de voorziening zou zijn bestemd.

Om deze beleidskeuze verder te kunnen onderbouwen is in opdracht van de gemeente (Programmabureau Veilig) door onderzoeksbureau Intraval een eerste inventarisatie uitgevoerd met als doelstelling meer inzicht te krijgen in de aard en de omvang van illegale prostitutie in Rotterdam. De inventarisatie omvatte een literatuurstudie, een quick scan van de verschillende media (waaronder Internet) en gesprekken met sleutelinformanten van gemeente, politie en betrokken instellingen en belangenverenigingen die zicht hebben op het illegale circuit in Rotterdam. Er zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de verslavingszorg, de Rode Draad Rotterdam, de GGD Rotterdam e.o., Mr. A. de Graaf stichting, de VER, de gemeente, de politie en justitie. Tijdens de interviews met sleutelinformanten is gebruik gemaakt van een lijst met open vragen en gespreksonderwerpen. Ten slotte is een quick scan van het Internet en de regionale en landelijke media uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van de advertentierubrieken van het Algemeen Dagblad en het Rotterdams Dagblad. Gedurende twee weken zijn deze rubrieken gescand en zijn adressen en 06-nummers genoteerd en vermelde websites geraadpleegd. Daarnaast is gebruik gemaakt van een achttal webringangen, waarbij als voornaamste vindplaats van adressen (het Rotterdamse deel van) de site www.hookers.nl is gebruikt. Via deze acht sites komt men via de sneeuwbalmethode (het doorklikken) naar een oneindig aantal (pornografische) sites. Gezien de beperkt beschikbare tijd zijn deze sites slechts globaal geraadpleegd.

Als beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid ben ik op afstand betrokken geweest bij dit onderzoek en heb ik hierover contacten onderhouden met onderzoeksbureau Intraval. Daarnaast zijn de resultaten van een eerder door mij opgestelde tussentijdse evaluatie in dit onderzoek meegenomen en ben ik betrokken geweest bij de afstemming van de resultaten van dit onderzoek. Daarbij is afgesproken dat de resultaten van dit onderzoek –uitgezonderd de resultaten met betrekking tot straatprostitutie en thuiswerkster- eveneens als input zouden dienen voor de algehele evaluatie van het prostitutiebeleid.

Overigens is deze inventarisatie niet de enige bron die input heeft geleverd voor de evaluatie. Om een beter beeld te krijgen van met name prostitutie vanuit Turkse horeca-inrichtingen en het fenomeen animeerbar, is besloten om door middel van eigen waarneming vast te stellen wat de gang van zaken is. Onder verantwoordelijkheid van de Belastingdienst heb ik medio 2003 gedurende de avonduren een groot aantal van animeerbars in het centrum en de Turkse horeca in het Oude Noorden bezocht, omdat er signalen waren dat er in en vanuit deze inrichtingen prostitutie zou plaatsvinden. Daarnaast hebben er in 2003 en begin 2004 in het politiedistrict Feijenoord-Ridderster meerdere malen controles van horeca-inrichtingen plaatsgevonden, waarbij er gericht is gekeken of er in dan wel vanuit deze horeca-inrichtingen prostitutie plaatsvond. Bij een van deze controles gedurende de avond en nacht in 2004 ben ik aanwezig geweest. De uitkomsten van dit veldwerk zijn meegenomen in de resultaten van de algehele evaluatie. Daarnaast is de problematiek aan de orde gesteld tijdens de interviews met betrokkenen in het kader van handhaving en zorg- en hulpverlening. Deze reacties zijn eveneens verwerkt in de evaluatie.

6.3 Illegale prostitutievormen

Uit de verschillende interviews in het Intraval-onderzoek komt overigens naar voren dat de sleutelinformanten afhankelijk van hun functie verschillende ideeën hebben over wat illegale prostitutie feitelijk is. Hulpverleners worden voornamelijk geconfronteerd met illegale prostituties en verwarren illegale prostitutie dan ook snel met illegale prostitutees. Anderen geven

aan onder illegale prostitutie allen te verstaan die zich zonder vergunning, maar wel bedrijfsmatig bezig houden met prostitutie of houden de eerder genoemde definitiebepaling aan. De meeste sleutelinformanten hebben geen duidelijk beeld van de omvang van de diverse vormen van illegale prostitutie. Ook wordt aangegeven dat een omvangrijk onderzoek van de media, Internet en dergelijke geen volledig beeld zal opleveren, aangezien een groot deel bewust buiten de openbare sfeer opereert. De quick scan bevestigt dit vermoeden, maar brengt niettemin een deel van de illegaliteit in beeld.

Voor de evaluatie van het Rotterdams Prostitutiebeleid gaat het om deze illegale vormen:

- Illegale inrichtingen(zonder vergunning)
- Illegale escortbureau's
- Animeerbars/Horeca-inrichtingen (Turkse)
- Nieuwe media als 06- en Internetcircuits

Een aantal van de genoemde vormen van prostitutie zijn reeds beschreven in onder meer hoofdstuk 2. Een deel van de prostitutiecontacten loopt via oude mediakanalen als dagbladen, andere gedrukte media en reclame op televisie. Daarnaast wordt een groot gedeelte van de prostitutiecontacten aangeboden via nieuwe mediakanalen als 06-nummers en het Internet. De indruk is dat het aanbod varieert van amateuristisch tot een grootse en professionele opzet. Deze marketingkanalen bestonden natuurlijk al voor de wetwijziging, maar tot op heden is niet onderzocht of het gebruik van deze media in Rotterdam is toegenomen. Het gemeenschappelijk kenmerk van deze vorm van prostitutie is dat door middel van deze media een fysieke afstand wordt gecreëerd. Er is geen direct fysiek contact tussen exploitant–prostituee–klant bij het leggen van het eerste contact.

6.4 Resultaten inventarisatie illegale prostitutie Rotterdam

Illegale inrichtingen

Uit de quick scan is naar voren gekomen dat er in Rotterdam een aantal inrichtingen is die zonder de benodigde vergunning wordt geëxploiteerd. Deze sector lijkt niet omvangrijk te zijn, het gaat slechts om enkele inrichtingen. Zoals bekend is een privé-huis in de prostitutiewereld geen privé-woning, maar een seksinrichting. De bedrijven in de categorie 'clubs en privé' in de verschillende dagbladen beschikken meestal wel over vergunningen. In de quick scan van de media in februari 2003 zijn in totaal tachtig unieke adressen geconstateerd. Na raadpleging van de vergunningenlijst blijken 56 van deze adressen te beschikken over een geldige vergunning. In totaal zijn er 24 adressen die geen vergunning hebben, maar waarvan het moeilijk is in te schatten in welke mate er bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd. Het vermoeden bestaat dat het voor een groot deel gaat om adverterende, alleen werkende thuiswerkers. Op websites en in discussiegroepen wordt overigens in sommige gevallen wel aangegeven hoeveel prostituees er aanwezig zijn en welke seksuele diensten mogelijk zijn. Op basis van de tekst in de advertentie zijn alle gevonden adressen in tabel 5.1 gerubriceerd naar exploitatievorm.

Tabel 5.1 *Quick scan media en Internet clubs en privé-huizen (februari 2003)*

	Met vergunning	Zonder Vergunning	Totaal
Clubs, privé-huizen, SM	38	6	44
Massagesalons	6	3	9
Privé-ontvangst, thuiswerk	-	11	11
Exploitatievorm onduidelijk	12	4	18
Totaal	56	24	80

Van de 24 adressen zonder vergunning bieden zes zich aan als club, privé-huis of SM-club. Van elf adressen kan worden vermoed dat het thuiswerkers zijn, deze worden daarom niet onder de definitie van illegale seksinrichting gerekend. Dit is niet met zekerheid vast te stellen, maar vaak adverteren zij alleen met voornaam, adres en telefoonnummer. Een vergunning is ook niet nodig wanneer er daadwerkelijk sprake is van thuiswerk door één vrouw in haar eigen huis. Van vier adressen blijft de exploitatievorm vooralsnog onduidelijk. Bij één van deze adressen komen op verschillende advertentiedagen meerdere namen van prostituees voor. Dit zou kunnen duiden op een bedrijfsmatige vorm van thuiswerk. Drie ondernemingen bieden zich aan als massagesalon. Sleutelinformanten vermoeden dat in deze salons meer dan alleen (erotische) massages wordt aangeboden en dat deze manier van adverteren omvangrijker is geworden. Ook de hulpverlening is op de hoogte van dergelijke ondernemingen.

Illegale escortbureaus

Zoals gesteld is escort een vorm van prostitutie die zich kenmerkt door de aanwezigheid van een tussenschakel tussen de prostituee en de klant en door het feit dat de prostitutie niet plaatsvindt in een seksinrichting, maar bij de klant thuis of in een hotel. Escort is aantrekkelijk voor klanten en prostituees die belang hechten aan discretie en anonimiteit. Deze discretie en anonimiteit maken de escortbranche ook aantrekkelijk voor illegale prostituees. In de eindrapportage van de Landelijke Escortpilot 2003 wordt onderscheid gemaakt tussen de vier verschillende segmenten in de escortbranche (zie verder 5.3). De eerste categorie wordt gevormd door de topbedrijven die de bovenkant van de Nederlandse en soms Europese markt bedienen. De tweede categorie kan worden getypeerd als de hogere middenklasse. In beide categorieën zijn geen illegale prostituees werkzaam. Het betreft doorgaans de vergunde inrichtingen. In categorie drie en vier, welke de middenklasse en het onderste deel van de markt bedienen, wordt vaak tot altijd met illegalen gewerkt en geen belasting betaald. De klantenwerving vindt voornamelijk plaats via 06-nummers. Met name de laatste categorie zal altijd illegaal blijven werken, omdat de prostituees niet legaal in Nederland mogen verblijven. Voor de bedrijven is het ook niet aantrekkelijk om legaal te gaan werken, omdat zij zich hierdoor uit de markt zouden prijzen.

Uit het Intraval-onderzoek komt naar voren dat de meeste escortbureaus de vergunningplicht ontlopen, omdat vaak niet duidelijk is vanuit welke gemeente zij hun werkzaamheden verrichten. Veel escortbureaus hebben zich in andere gemeenten laten registreren, waar escortbureaus buiten het vergunningenbeleid worden gelaten. Het is echter goed mogelijk dat deze bedrijven in de praktijk ook vanuit Rotterdam werken. Volgens het vergunningenoverzicht van de gemeente zijn er zes escortbedrijven met een vergunning. Gezien de vele advertenties

in de Rotterdamse media is het onwaarschijnlijk dat er in Rotterdam slechts zes escortbedrijven worden geëxploiteerd. Het onderzoek via Internet leverde nog een aantal bedrijven op. Vaak wordt er slechts geadverteerd met een 06-nummer. Het blijft daarom onduidelijk of het om één persoon gaat die escortservice aanbiedt of dat er door meerdere prostituees onder dezelfde bedrijfsnaam wordt gewerkt. Ook is het mogelijk dat een exploitant van een illegale escortservice werkt met meerdere 06-nummers.

Er zijn signalen dat een deel van de prostitutie zich als gevolg van de wetwijziging richting de illegale escort heeft verplaatst. Er is sprake van een toename van bedrijvigheid in de escortmarkt. Vermoed wordt dat escortactiviteiten door illegale vrouwen in hotels en op andere plaatsen worden verricht, maar concrete aanwijzingen zijn er niet. Ook de hulpverlening volgt de ontwikkelingen in het adverteren nauwlettend. Deze constateert een toename van het escortaanbod. Via advertenties op Internet en via 06-nummers blijken escortcontacten te worden aangeboden in bepaalde cafés, auto's en campers, een park of bos. Soms is het de bedoeling dat het afwerken ook daar plaatsvindt, soms dat er ergens anders naar toe wordt gegaan. De hulpverlening constateert ook dat er veel in bepaalde hotels en motels gewerkt wordt. Het lijkt er op dat het personeel hier weet van heeft. Sommige van deze verschijningsvormen lijken veel op escortactiviteiten.

Animeerbars en horeca-inrichtingen

Uit de inventarisatie is naar vorengekomen dat een animeerbaar min of meer een Rotterdams fenomeen is. Dit is een legale horecagelegenheid waar dames aanwezig zijn om heren gezelschap te houden ("animeren"), waarna er vaak in of buiten de horeca-inrichting seksuele handelingen plaatsvinden. In de horeca-inrichting houdt de eigenaar over het algemeen duidelijk toezicht op de aanwezige vrouwen. Ook zijn er signalen dat vanuit sommige Turkse koffie- en theehuizen de mogelijkheid tot prostitutie wordt geboden, waarbij de feitelijk seksuele handeling elders plaatsvindt. Het gaat daarbij meestal om Bulgaarse pooiers, die deals sluiten met de Turkse eigenaren van deze huizen om Bulgaarse en/of andere Oost-Europese vrouwen in te zetten. Het zijn vaak prostituees, die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Dit betekent dat zij wel in Nederland mogen verblijven, maar er niet mogen werken. Het risico van mensenhandel en daarmee verbonden uitbuiting van vrouwen is in deze situaties groot. Dit fenomeen blijkt zich voornamelijk af te spelen in de sociaal zwakkere wijken, wat zijn impact heeft op deze buurten.

De meeste animeerbars zijn gevestigd in het centrum van Rotterdam. De Turkse koffie- en theehuizen komen vooral voor in het Oude Noorden en delen van Rotterdam Zuid en sinds kort ook in het Oude Westen. Het blijkt dat voornamelijk Oost-Europese vrouwen die legaal in Nederland mogen verblijven -maar niet mogen werken- in deze horeca-inrichtingen werkzaam zijn. Het is niet uitgesloten dat het hier om vrouwen gaat die door de strengere regelgeving (onder meer het vergunningstelsel) niet meer op de tippelzone terecht kunnen en daardoor in dit circuit gaan werken. Volgens de hulpverlening verschuift het aanbod steeds meer richting professioneel georganiseerde animeerbars. Voor een verder overzicht zijn advertenties en oproepen in het Rotterdams Dagblad en het Algemeen Dagblad gescreend. Bij deze scan zijn drie advertenties betreffende animeerbars aangetroffen, welke duiden op een bedrijfsmatige aanpak waarvoor geen vergunning is verleend. De quick scan geeft echter geen duidelijk inzicht in de mate waarin het prostitueren in animeerbars via de mediakanalen plaatsvindt.

06- en Internetcircuits

Zoals gesteld bestaat er voor wat betreft prostitutiecontacten een aanzienlijk aanbod via zowel de oude als de nieuwere media. Hiervoor gelden dezelfde regels als bij thuiswerk, iedereen is vrij om telefonisch met iemand af te spreken en met de afspraak te doen wat men wil. Vergunningen zijn hiervoor niet nodig. Een deel van de 06- en internetcontacten blijven ook beperkt tot het thuiswerken, maar naar alle waarschijnlijkheid een aanzienlijk deel ook niet. Enkele sleutelinformanten zijn van mening dat de marktwaarde van de GSM-prostitutie interessanter is dan de vraag naar de mate van illegaliteit. Zij stellen dat het een geringe marktwaarde (omzet) heeft, vooral met het oog op de risico's van de klant (bijvoorbeeld berovingen). Op welke schaal dit GSM-circuit opereert is onduidelijk. Via de GSM-markt, maar ook via chatkanalen en discussiegroepen op Internet, worden diverse vormen van prostitutiecontact geregeld. Dit kan thuiswerk of escort zijn, maar ook prostitutie op afwerkplekken als parkeerplaatsen en -garages, parken, hotels en motels langs de snelweg.

6.5 Handhaving rond illegale prostitutievormen

Onder handhaving wordt verstaan het uitoefenen van toezicht, het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen en het bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd. Lokaal is het handhavingarrangement een belangrijk hulpmiddel om tot een eenduidig, consistent en adequaat handhavingsbeleid te komen. In essentie gaat het bij het uitwerken van een dergelijk arrangement om de volgende vragen: wie doet wat, wanneer en op basis van welke informatie. Uitgangspunt is een gecombineerde inzet van bestuurlijke maatregelen en strafrechtelijke vervolging.

Illegale inrichtingen

Zoals gesteld gaat het hierbij om inrichtingen die zonder de benodigde vergunningen worden geëxploiteerd en overeenkomstig het overgangsrecht in het Rotterdamse prostitutiebeleid ook niet in aanmerking komen voor een exploitatievergunning. Het betreft niet de inrichtingen, waarvan de vergunning is verlopen en waarvan de exploitant in afwachting is van een nieuwe exploitatievergunning. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de illegale vorm van exploiteren in Rotterdam op beperkte schaal voorkomt. Uit informatie bij de politie, gemeente dan wel hulpverlening blijkt dat er nauwelijks tot geen meldingen binnenkomen over illegale inrichtingen. In de afgelopen drie jaar is er slechts één keer bestuursrechtelijk opgetreden tegen illegale prostitutie vanuit een woning, waarbij ook nog bleek dat de prostituee niet over een geldige verblijfstitel beschikte. Gezien het feit dat uit jurisprudentie is gebleken dat sluiting van een woning in strijd is met artikel 10, lid 1 van de Grondwet, is eerst een waarschuwing gegeven en daarna een dwangsom opgelegd. Om illegale inrichtingen te kunnen opsporen is actieve advertentieanalyse door de politie en intensieve informatie-uitwisseling tussen de verschillende partners in de handhavingketen van belang. Uit de evaluatie is gebleken dat dit op dit moment onvoldoende gebeurt.

Illegale escort en GSM- en Internetcircuits

Knelpunten bij de handhaving zijn de beperkte opsporingsmogelijkheden van de politie om adressen van illegale escortservices te achterhalen (het kan bovendien om regionaal of nationaal werkende organisaties gaan). Men is daarvoor afhankelijk van de welwillendheid van kranten om informatie te verschaffen over hun adverteerders. Gebleken is dat kranten

nauwelijks bereid zijn om hieraan mee te werken. Dit is geen nieuwe ontwikkeling. Ten tijde van de invoering van het beleid was er al sprake van een prostitutiesector (escort), die nauwelijks controleerbaar en beheersbaar was. De vergunningplicht voor escortbedrijven brengt hier weinig verandering in. Dit geldt ook voor de GSM- en internetcircuits, waarbij providers geen medewerking verlenen aan het bekend maken van klantgegevens.

In Rotterdam volgt de hulpverlening de ontwikkelingen in het adverteren nauwlettend. De hulpverlening constateert een toename van het escortaanbod. De hulpverlening signaleert dat de controle van escortbedrijven moeizaam verloopt. Dit komt deels omdat de prostituees niet makkelijk bereikbaar zijn en omdat exploitanten hier negatief op reageren. De politie zou op grond van de bepalingen in het handhavingarrangement door middel van advertentieanalyse actief controleren op seksinrichtingen die niet over de vereiste vergunning beschikten. Ook zouden van advertenties van escortbedrijven worden gecontroleerd of de telefoonnummers overeenstemmen met de op de vergunning vermelde telefoonnummers. Tot op heden heeft er door het tijdrovende karakter van deze werkzaamheden en het ontbreken van capaciteit geen advertentieanalyse of controle van telefoonnummers plaatsgevonden.

In het kader van het project Handhaven op Niveau is een pilot gestart waarin de knelpunten rond de vergunningplicht rond escortbedrijven en het feit dat deze sector steeds meer verschuift van het legale naar het illegale circuit aan de orde worden gesteld. In de evaluatie is de aanbeveling gedaan om de resultaten van deze landelijke pilot te beoordelen en die maatregelen te implementeren die voor de Rotterdamse situatie relevant zijn. De resultaten van deze pilot komen in hoofdstuk 7 kort aan de orde.

Animeerbars en horeca-inrichtingen

Probleem bij de handhaving is de bewijslast dat de prostituees die in deze inrichtingen aanwezig zijn, daar ook feitelijk werkzaam zijn. Pas wanneer er in de inrichting duidelijke signalen worden aangetroffen (drink- en werkljsten achter de bar, voorzieningen om privé-spullen op te bergen, werkkamers) kan worden aangetoond dat er sprake is van prostitutie. Een ander knelpunt daarbij is de beperktheid van de identificatieplicht. De wet op de Identificatieplicht biedt de politie en de gemeentelijke toezichthouder de mogelijkheid prostituees in vergunde inrichtingen en op de tippelzone naar hun identiteit te vragen. Inmiddels zijn er een aantal uitspraken bekend waarin deze bevoegdheid door de rechten afwisselend buitengewoon ruim of duidelijk begrensd wordt opgevat. De rechter volgt zorgvuldig de toelichting van de minister tijdens het kamerdebat over de invoering van de identificatieplicht voor prostituees: het vragen naar identiteitsbewijzen is pas aan de orde als er aanwijzingen zijn dat degenen die in het prostitutiepand werkzaam is onrechtmatig in Nederland is, minderjarig is of anderszins niet aan de verordening wordt voldaan. Dit betekent dat vrouwen, waarvan het vermoeden bestaat dat zij als prostituees in animeerbars of andere horeca-inrichtingen werkzaam zijn maar waarvan dat niet kan worden vastgesteld, niet naar hun identiteit mag worden gevraagd. Hierdoor kan niet kan worden vastgesteld of zij feitelijk legaal of illegaal in Nederland verblijven.

Conclusies en aanbevelingen onderzoek illegale prostitutievormen

Uit het Intraval-onderzoek komen signalen naar voren dat de mogelijke groei van een nieuw illegaal circuit in de prostitutie het gevolg is van de wetswijziging, zonder dat er overigens concrete aanwijzingen zijn wat de omvang is van dit circuit en hoe het zich ontwikkelt.

Duidelijk moet zijn dat dit illegale circuit ook al aanwezig was voor de opheffing van het bordeelverbod. In het illegale circuit onttrekken misstanden als mensenhandel, uitbuiting en geweld zich aan het zicht. Een sluitende aanpak en juridisch instrumentarium ter bestrijding van de verschillende illegale prostitutievormen ontbreken. Gezien de diversiteit en complexiteit van de verschillende illegale prostitutievormen is het de vraag of er voldoende mogelijkheden zijn om een eenduidige aanpak te ontwikkelen. Voor wat betreft prostitutie vanuit animeerbar en koffie- en theehuizen ontbreekt het de gemeente aan juridisch instrumentarium om effectief op te treden tegen de illegale prostitutievormen.

Op grond hiervan zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- Verleg de gezamenlijke handavingsinspanningen naar de nieuwe illegale prostitutievormen en verschuivingen in het illegaal circuit.
- Breng zo spoedig mogelijk de omvang en problematiek rond illegale verschijningsvormen als animeerbars en Turkse koffie- en theehuizen in beeld.
- Meldt de knelpunten rond het ontbreken van een sluitende aanpak en effectief juridisch instrumentarium aan de Minister van Justitie.

Hierna wordt een aantal mogelijkheden geschetst, die een bijdrage zouden kunnen leveren om de illegale prostitutie verder te bestrijden.

6.6 Bestrijding illegale prostitutievormen

Zoals gesteld is illegale prostitutie binnen de prostitutiebranche moeilijk te reguleren en te controleren. Dit stelt specifieke eisen aan het toezicht op het vergunningstelsel in deze sector. Bestuurlijk toezicht op de branche is van groot belang voor de uitvoering van het prostitutiebeleid. Het deel van de branche dat zich aan normalisering wil onttrekken lijkt uit te wijken naar deze mobiele vorm van prostitutie, die moeilijk te controleren is. Ook vormen van mensenhandel en prostitutie door minderjarigen lijken zich vooralsnog te concentreren in het illegale circuit. Uit de evaluatie van de wetswijziging blijkt dat de positie van prostituees in deze sector slechter is, door het verborgen karakter van de sector en het ontbreken van sociale controlemechanismen. Hulpverleningsinstanties hebben nauwelijks toegang tot deze sector. Effectieve controlemethoden zijn dus van groot belang.

Pilot Escortbranche

De gemeenten Den Haag, Eindhoven en Amsterdam hebben in het kader van het actieprogramma "Handhaven op Niveau" een pilotproject uitgevoerd om te komen tot best practices voor de bestuurlijke handhaving in de escortsector die bijdragen aan een beter bestuurlijk toezicht en handhaving. Om meer duidelijkheid te krijgen in het bestuursrechtelijk handhavinginstrumentarium en de begrenzingen ervan, is advies gevraagd aan de hoogleraren Michielse (UvU) en Rogier (EUR). Aan hen is de concrete vraag gesteld in hoeverre er in het streven naar effectief bestuursrechtelijk toezicht op de escortbranche gebruik mag worden gemaakt van methoden die gekend zijn in het strafrecht wanneer de gemeente geen andere instrumenten heeft om dit doel te bereiken.

Het advies van beide hoogleraren wijst in de richting dat het bestuursrechtelijk toezicht meer mogelijkheden biedt voor handhaving en controle dan tot nog toe werd aangenomen. De praktijk zal moeten uitwijzen of de mogelijkheden feitelijk zo ruim zijn als het advies doet

vermoeden. Naar aanleiding van dit advies hebben de gemeenten Den Haag en Eindhoven geëxperimenteerd met de door de hoogleraren toelaatbaar c.q. niet op voorhand onaanvaardbaar geachte handhavingmethoden. Dit heeft geleid tot het stappenplan, waarin de volgorde van de inzet van bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten wordt beschreven. Het gaat uit van vier (opeenvolgende) stappen. Men begint met het minst vergaande instrument. Pas als dat niet het gewenste resultaat heeft, gaat men door naar de volgende stap. Voor de (vermoedelijk) niet-vergunde bedrijven worden in beginsel geen stappen overgeslagen.

1. Handreiking onderzoek open bronnen

Hoe is informatie te vinden in open bronnen als kranten, tijdschriften en Internet.

2. Modelbrieven voor informatie over escortbedrijven voor kranten en belbedrijven

Met deze standaardbrieven is informatie over escortbedrijven op te vragen bij kranten en belbedrijven.

3. Checklist voor een zienswijze gesprek exploitant zonder vergunning

Vragenlijsten waarmee gericht informatie te verzamelen is over de escortsector en/of een specifiek escortbedrijf.

4. Protocol voor toezicht via afspraak

Deze best-practice beschrijft hoe een escortbedrijf kan worden gecontroleerd via een afspraak met een escortaanbieder.

Zodra de naam en adresgegevens van de exploitant bekend zijn kan de gemeente handhaven (bijvoorbeeld dwangsomprocedure, bedrijf fysiek controleren en, samen met de Belastingdienst, inzage vorderen in de boekhouding). Om zoveel mogelijk recht te doen aan de eisen van proportioneel optreden wordt altijd begonnen met stap 1. In beginsel worden geen stappen overgeslagen. Wanneer blijkt dat stap 1 tot en met 3, in gevallen, waarbij bijvoorbeeld wordt gewerkt met pre-paid mobiele telefoons, geen resultaat opleveren, zal stap 4 moet worden ingezet.

De stappen 1, 2 en 3 in dit stappenplan zijn te kenmerken als stappen waarin administratieve handelingen en onderzoeken worden ingesteld, die niet zijn gericht op de feitelijke toepassing van de exploitatievoorwaarden. De gemeenten zouden, vanuit de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke handhaving en ter ondersteuning van de politie als feitelijk toezichthouder, de stappen 1 tot en met 3 voor hun rekening kunnen nemen. De politie kan dan - vanuit de verantwoordelijkheid voor de (pre)opsporing die nauw raakt aan de feitelijke toetsing voor de exploitatievoorwaarden van escortbureaus – stap 4 uitvoeren.

Bij stap 4 benadert de toezichthouder het bedrijf zonder zich als zodanig bekend te maken. Er wordt een escort besteld via het telefoonnummer /het e-mailadres om deze in een hotelkamer te ontmoeten, zodat vervolgens informatie van zowel de escort als de eventuele chauffeur kan worden ingewonnen over het escortbedrijf. Op het toezichthoudend handelen is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Hierin zijn algemene regels geformuleerd over het verkeer tussen burgers en bestuursorganen en over zorgvuldigheid en belangen afweging.

Daarnaast wordt stap 4 ook ingezet bij het toezicht op vergunde bedrijven. Het specifieke karakter van het fenomeen escort (geen vaste bedrijfsruimte, mobiel etc.) brengt met zich mee dat het relatief eenvoudig is zich aan de regels te onttrekken. Zoals eerder geconstateerd is mede hierdoor een verschuiving te verwachten vanuit andere sectoren van de prostitutiebranche naar de escortbranche. De enige manier om zicht te krijgen op de branche en om eventuele overtredingen van gemeentelijke exploitatievoorwaarden te voorkomen en aan te pakken, is het steekproefsgewijs inzetten van stap 4 als controlemiddel voor de vergunde bedrijven. Omdat het uitoefenen van toezicht onderdeel is van de taak van de overheid ligt het niet in de rede dat de gedeelde inkomsten van de escort worden vergoed. Voor legale bedrijven is controle een normaal onderdeel van het bedrijfsproces wat dient te worden ingecalculeerd. Bij een illegaal bedrijf is vergoeden van kosten door de overheid uiteraard eveneens niet aan de orde.

Ook kan bij stap 4 het instrument “faxbombardement” worden ingezet. Dit instrument is ontwikkeld door de gemeente Eindhoven. Niet traceerbare 06-nummers die worden aangetroffen in escortadvertenties of ander op escort gericht wervingsmateriaal, worden om de twee minuten bestookt met een via de computer verzonden fax- of sms-bericht. De boodschap van dit bericht is dat de ontvanger zonder vergunning een escortbedrijf exploiteert en dat hij zich in verbinding moet stellen met de gemeente. Doel van deze actie is het bedrijf het werken onmogelijk te maken door te zorgen dat het niet meer bereikbaar is. Het faxbombardement heeft minder diepgang dan het hotelkamertoezicht, omdat dit laatste meer informatie oplevert. Het kan vooral worden toegepast wanneer de toezichthouder met weinig mankracht snel wil optreden tegen illegale praktijken of wanneer het niet lukt om met een escort van een bepaalde exploitant een afspraak op een hotelkamer te maken.

Tijdens de projectperiode heeft in Den Haag en Eindhoven twee maal toezicht op afspraak oftewel hotelkamertoezicht plaatsgevonden. Het toezicht was gericht op zowel vergunde als op niet vergunde bedrijven. Het hotelkamertoezicht heeft geen gevallen van mensenhandel aan het licht gebracht. Wel zijn er verschillende illegale escortbedrijven, illegale escort en escorts zonder werkvergunning aangetroffen. Een door de gemeente Eindhoven in samenwerking met de politie in januari 2004 ingezet hotelkamertoezicht is uitgebreid in de media besproken. Meest voorkomend discussiepunt hierbij was of er in casu sprake was van uitlokking en of dit instrument wel bedoeld is als bestuurlijk controlemiddel. Naar aanleiding daarvan heeft het Tweede-Kamerlid Griffith (VVD) vragen gesteld aan Minister Donner. De Minister is van mening dat hotelkamertoezicht in het kader van de uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid is toegestaan. De Minister stelt dat er geen sprake is van uitlokking. De escort wordt immers niet besteld met het oog op opsporing van strafbare feiten of het uitzetten van illegale prostituees. Mochten er echter aanwijzingen zijn die duiden op mensenhandel, dan zal het Openbaar Ministerie hier tegen optreden. Met betrekking tot beide genoemde methoden uit stap 4 kan worden gesteld dat de toelaatbaarheid alleen kan worden vastgesteld door hem toe te passen in de verwachting daarmee een rechtelijke uitspraak uit te lokken. Voor zover bekend heeft deze toetsing nog niet plaatsgevonden.

Het eindrapport van de Escortpilot is eind januari 2004 besproken met vertegenwoordigers van een aantal gemeenten en politie. Namens de gemeente Rotterdam ben ik bij deze bijeenkomst aanwezig geweest. In deze bijeenkomst heb ik specifiek gevraagd naar de mogelijkheden om media als kranten te verplichten in de advertenties van escort het nummer van de

vergunning op te nemen. De mr. De Graaf stichting heeft al eens eerder verwezen naar het voorbeeld van Australië, waar escortbedrijven in hun advertentiecampagnes het nummer van hun vergunning moeten publiceren. Het standpunt om verplichte registratie komt ook naar voren in de rapportage van het project prostitutie Mensenhandel. Daarin wordt opgemerkt dat het voor gemeenten makkelijker zou kunnen zijn indien de rol van de kranten (vanwege hun belangrijke rol in de verbinding tussen vraag en aanbod) aan de orde gesteld zou worden. Het zou zeer behulpzaam zijn indien de kranten geen advertenties zouden opnemen van het niet vergunde (dus heimelijke en illegale) deel van de seksindustrie. Alhoewel deze mogelijkheid niet is opgenomen in deze pilot, is een aanbeveling hieromtrent wel terug te vinden in het plan van aanpak "Ordening en Bescherming Prostitutiesector van het Ministerie van Justitie. Voorgesteld wordt om een gedragscode voor kranten (en internetproviders) te ontwikkelen die het plaatsen van advertenties van escortbedrijven alleen met vermelding van vergunningnummer of KvK-nummer mogelijk maakt (zonodig nadere regelgeving).

Uit de escortpilot is duidelijk geworden dat de grip van het bestuur op de escortbranche zijn beperkingen kent. Dit heeft onder andere te maken met de mobiliteit van de branche. Dat vraagt om een integrale en gecoördineerde aanpak waarbij wordt samengewerkt tussen alle betrokken partners (onder meer gemeente, politie, belastingdienst, UWV, Arbeidsinspectie). De verschillende best-practices, waaronder die van de escort, ondersteunen een dergelijke integrale aanpak, doch voor een succesvolle toepassing van de best-practices is nog een aantal aanvullende maatregelen noodzakelijk. Verschillende instanties hebben gepleit voor een Escortwet. Voor een specifieke wettelijke regeling voor de escort ziet het kabinet, gelet op de best-practices en de aanvullende maatregelen die hieronder zijn geformuleerd, echter geen aanleiding. Nadat ervaring is opgedaan met de best-practices zal worden bezien in hoeverre nadere voorzieningen op dit punt noodzakelijk zijn.

Zoals gesteld in de aanbevelingen zal nader worden onderzocht of en in welke mate de stappen van deze pilot binnen de gemeente Rotterdam geïmplementeerd zullen worden.

Alternatieve handhaving

Uit de evaluatie is gebleken dat de integrale handhaving met betrekking tot het prostitutiebeleid –uitgezonderd een aantal verbeterpunten- naar behoren verloopt. Belangrijk is dat de onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling wordt verbeterd, omdat de effectiviteit van de handhaving door de aanwezigheid van een groot aantal handhavers op dit beleids-terrein op bepaalde momenten onder druk komt te staan.

Fenger en Homburg (2004:1-25) stellen dat integrale handhaving het resultaat is van een proces waarbij partijen hun wederzijdse afhankelijkheden van elkaar onderkennen en de toegevoegde waarde van de samenwerking zichtbaar is, zeker wanneer ze geconfronteerd worden met de handhavingproblemen zoals een bepaalde doelgroep die ervaart. In hun paper wordt de effectiviteit van decentrale handhaving getoetst aan verschillende criteria en afgezet tegen het model van de integrale handhavingdienst. Deze integrale variant biedt enerzijds voordelen als de mogelijkheid tot maatwerk, checks and balances en leereffect. Hierdoor wordt de effectiviteit gewaarborgd. Anderzijds kan door deze variant verlies aan rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en een gebrek aan efficiency ontstaan.

Er zijn in de visie van Fenger en Homburg nog twee alternatieve vormen van handhaving. De eerste vorm betreft zelfregulering, waarbij de handhaving wordt uitgevoerd door de desbetreffende branche of groep. De tweede vorm is handhaving door burgers oftewel civic competence, waarbij burgers of belangenorganisaties zorgdragen voor de handhaving. De vraag is of deze vormen een aanvulling dan wel een alternatief kunnen vormen in de handhaving van het prostitutiebeleid, met name waar het gaat om het tegen gaan van illegale vormen. Eerst zal worden ingegaan op de mogelijkheden van zelfregulering. Daarna wordt het principe van civic competence verder toegelicht.

Zelfregulering

Zelfregulering heeft tot doel belanghebbende partijen zoals burgers, bedrijven en instellingen en de overheid binnen het kader van bestaande wetgeving met elkaar in harmonie te brengen. Een voorbeeld daarvan is de zelfregulering van de alcoholbranche. De Drank- en Horecawet geeft de randvoorwaarden voor een verantwoorde distributie van alcohol. De alcoholbranche ondersteunt het alcoholbeleid van de overheid via zelfregulering. Alcoholverstrekkers hebben daarnaast zelf regels opgesteld voor reclame en verkoop van alcoholhoudende dranken. Sinds 2000 hebben producenten, detailhandel en horeca ieder een eigen code. Zo mag alcoholreclame bijvoorbeeld niet meer worden gericht op minderjarigen en zijn de 'happy hours' in de horeca beperkt. De Reclame Code Commissie en de brancheorganisaties zien toe op de naleving¹. Van belang is dat de zelfregulering zoveel mogelijk aansluit bij de praktijk, zodat het herkenbaar en werkbaar is.

Toepassing van zelfregulering op de prostitutiebranche zou betekenen dat de wetswijziging indirect de randvoorwaarden aangeeft onder welke voorwaarden prostitutie mag plaatsvinden. De prostitutiebranche ondersteunt dit lokale beleid via zelfregulering. De branche stelt regels op met betrekking tot de exploitatie van de seksinrichting, de (arbeidsrechtelijke) positie van de prostituee en de volksgezondheid. Dit zou kunnen leiden tot een gedragscode voor exploitanten van seksinrichtingen, waarbij de brancheorganisatie er op toeziet dat de gedragscode wordt nageleefd.

Afgezien van de vraag of deze vorm van zelfregulering wel enig effect zou kunnen hebben in de bestrijding van illegale prostitutievormen, is de wijze waarop de prostitutiebranche nu georganiseerd is hierin een belangrijk knelpunt. Na opheffing van het bordeelverbod zijn een aantal initiatieven ontplooid op weg naar een branchevereniging. Een voorbeeld hiervan is de Excellent Groep, een branchevereniging van een aantal exploitanten van luxueuze relaxbedrijven. Deze branchevereniging rekent onder andere tot haar verantwoordelijkheden te zorgen voor branchebrede belangenbehartiging, overleg met diverse instanties, informatievoorziening en gezamenlijke PR. De leden dragen gezamenlijk een kwaliteitsmerk uit en worden geacht te zorgen voor een duidelijke bedrijfsvoering, gastvrijheid en hygiëne. Naast het feit dat dit niet waarneembaar is, is geen enkele Rotterdamse seksinrichting aangesloten bij de Excellent Groep. Een andere branchevereniging is de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER) die de belangen van circa driehonderd aangesloten relaxbedrijven in Nederland behartigt. Tot nu toe hebben slechts enkele Rotterdamse exploitanten zich hierbij aangesloten.

In het Plan van Aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector (2004: 9-11) stelt het Ministerie van Justitie dat de prostitutiebranche nog onvoldoende zelfregulering kent. Door de

strakker wordende handhaving groeit binnen de branche wel het besef dat men zich ook daadwerkelijk aan de regels dient te houden, maar worden er nog weinig verbeteringen aangedragen. De mogelijkheden van de overheid om de gewenste en noodzakelijke verbeteringen in de branche te realiseren, zijn begrensd. De wetgeving omvat niet alle relevante aspecten en beperkt zich vaak tot een minimumniveau (dit geldt voor de gemeentelijke regelgeving met betrekking tot het vergunningstelsel). De beperkte mogelijkheden gelden ook voor de handhaving. Op belangrijke terreinen vindt de handhaving niet plaats langs publiekrechtelijke weg, maar langs de civielrechtelijke weg tussen de betrokken partijen zelf. Het wordt bovendien van belang geacht dat verbeteringen door de branche zelf worden gedragen vanuit het besef dat het van belang is dat de branche een beter imago krijgt. Een instrument om de noodzakelijke veranderingen in de sector te stimuleren zou invoering van een keurmerk kunnen zijn. Eerder heeft een soortgelijk keurmerk niet tot verbetering geleid; wellicht dat de door de huidige situatie van legalisering de condities nu beter zijn.

Civic competence

De bestaande vormen voor controle op het openbaar bestuur staan onder druk door de problemen die de overheid ondervindt bij het houden van toezicht en het handhaven van wetgeving. Een voorbeeld van deze problemen betreft het toezicht op het bewaren van vuurwerk in Enschede. Bovens (2002)⁴ geeft aan dat maatschappelijke controle een bijdrage kan leveren aan het toezicht en de handhaving van wetgeving. Hij spreekt in dit verband van de ‘oplossing van de vele ogen’. Wanneer het specifiek gaat om toezicht door burgers wordt er ook wel gesproken over ‘civic competence’: burgers – al dan niet in georganiseerd verband – nemen het initiatief bij de handhaving van beleid (Bekkers, 2003: 92).

Uit het onderzoek “Integrale handhaving ten aanzien van openbare inrichtingen (Bekkers, Fenger, Homburg en Ringeling, 2002:89-94)” naar de vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen komt naar voren dat de vele Internetsites die recensies over de kwaliteit van restaurants geven, een goed voorbeeld zijn van civic competence. Ook het voorbeeld in de paper van Fenger en Homburg over de website met de vermelding www.geweigerd.nl, waar jongeren melding kunnen maken van vermoedens dat zij op grond van huidskleur of afkomst in discotheken zijn geweigerd, kan worden gezien als civic competence bij de handhaving van wet- en regelgeving.

In eerste instantie lijkt er op het terrein van de prostitutie geen sprake te zijn van civic competence. In georganiseerd verband spelen burgers geen rol bij de handhaving. Wel blijkt er enige vorm van individueel initiatief te zijn. Tijdens een bijeenkomst van de Rode Draad eind 2003 in Rotterdam is de doelstelling van de internetsite [www.hookers.nl](http://www hookers.nl) bekend gemaakt. Op de site staat aangegeven dat “de inhoud van deze pagina’s is gebaseerd op de ervaringen van mensen bij een bepaalde dame of in een club. (...) De "recensies" zijn verder strikt persoonlijke meningen van degene die de recensie geschreven heeft”. Duidelijk is dat de site bedoeld is om ervaringen uit te wisselen van bezoekers van seksinrichtingen in verschillende steden.

Onbedoeld speelt deze website een rol bij de handhaving van het prostitutiebeleid in Rotterdam en zelfs bij de bestrijding van illegale prostitutievormen. Al verschillende malen is er in-

⁴ Afkomstig uit de colum van Mark Bovens als bijdrage aan het symposium Handhaving in de Bestuurspraktijk van de VB-kring Utrecht (via www.bestuurskunde.nl)

formatie van deze internetsite verkregen, die heeft bijgedragen tot het treffen van een bestuurlijke maatregel ten aanzien van zowel vergunde als illegale inrichtingen. Bij de uitwisseling van ervaringen van bezoekers wordt vaak informatie gegeven over de adresgegevens van de inrichting. Aan de hand van het overzicht van vergunde inrichtingen kan eenvoudig worden vastgesteld of er in casu sprake is van legale of illegale inrichting. Ook kan meer informatie worden verkregen over het circuit van de animeerbars. Tot op heden zijn enkele recensies gebruikt in een juridische procedure, waarbij door de exploitant van een videotheek werd bestreden dat er in de inrichting seksuele handelingen door illegale prostituees werden verricht. De recensies van verschillende bezoekers c.q. klanten van deze inrichting hebben, zij het wellicht in zeer beperkte mate, een bijdrage geleverd aan het feit dat de inrichting werd gesloten. Deze onbedoelde vorm van civic competence kan dan ook nog niet als echt succesvol worden aangemerkt. Duidelijk is dat de professionaliteit van de waarneming en het principe van legaliteit in de zin van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid niet of nauwelijks toepasbaar is.

Nadere ordening

Zoals eerder gesteld worden aanvragen voor vestiging van nieuwe inrichtingen, fysieke uitbreiding (m²) dan wel verplaatsing van een inrichting naar een andere locatie vanuit het oogpunt van bestemming afgewezen. Het lokale bestemmingsbeleid is overigens niet specifiek Rotterdams beleid. Veel gemeenten hebben zelfs een nuloptie ingevoerd, waardoor vestiging van nieuwe inrichtingen niet mogelijk is. Een mogelijk gevolg daarvan kan zijn dat de vestiging van de seksinrichting wordt verlegd naar het illegale circuit in dezelfde gemeente of naar nabij gelegen grotere gemeenten.

In de periode van 1 oktober 2000 tot en met 1 oktober 2003 zijn er in Rotterdam veertig verzoeken binnengekomen voor uitbreiding c.q. verplaatsing van de bestaande inrichting of vestiging van nieuwe seksinrichtingen. Hieruit blijkt dat de behoefte tot uitbreiding, verplaatsing of vestiging van een nieuwe inrichting wel aanwezig is. Niet duidelijk is of deze eventuele aanvragen –wanneer bestemming niet van toepassing zou zijn geweest– voor wat betreft de antecedenten en vergunningvoorschriften gehonoreerd hadden kunnen worden. Aan de andere kant zijn er geen duidelijke signalen dat het huidige aanbod van het aantal seksinrichtingen ontoereikend is dan wel dat er meer vraag is naar seksinrichtingen.

Het is goed denkbaar dat een deel van deze nieuwe ondernemers uitwijkt naar exploitatie van een seksinrichting in het illegale circuit. De enige mogelijkheid die een ieder momenteel vrijstaat wanneer men zijn of haar geld wil verdienen met prostitutie is werken aan huis. Zoals eerder gesteld heeft een prostituee die vanuit de eigen woning werkt geen vergunning nodig. Planologisch wordt er daarbij van uitgegaan dat het gebruik voor prostitutiedoeleinden ondergeschikt is aan het gebruik als woning. De keuze voor thuiswerk brengt met zich mee dat privé en werk sterk met elkaar zijn verbonden en dat prostituees alleen moeten werken, met alle veiligheidsrisico's van dien. Deze bezwaren leiden er toe dat er een vrij grote groep vrouwen is, die niet kiest voor thuiswerk, terwijl zij wel graag met twee of drie andere prostituees in kleinschalige privé-huizen zou willen werken, bijvoorbeeld vanuit een gezamenlijk gehuurde woning. Uit de advertenties in dagbladen en via recensies op het Internet blijkt dat er op de Rotterdamse prostitutie markt een aanzienlijk aantal privé-huizen en escortbureau's wordt geëxploiteerd zonder dat daarvoor een vergunning is verleend. In het

onderzoek naar illegale prostitutie worden verschillende inrichtingen genoemd die zonder vergunning exploiteren.

Een mogelijkheid om een deel van deze vlucht naar het illegale circuit te voorkomen is door het lokale bestendingsbeleid los te laten en de keuze te maken voor uitbreiding van het aantal inrichtingen. Hierdoor kunnen prostituees die gezamenlijk een kleinschalig privé-huis willen exploiteren of escortbedrijven die zich in Rotterdam willen vestigen, in aanmerking komen voor een vergunning. Om dit te kunnen reguleren en wildgroei te voorkomen is ontwikkeling van ruimtelijk vestigingsbeleid noodzakelijk. Door middel van vestigingsbeleid kan een efficiënt, effectief en handhaafbaar beleidskader worden neergezet, waarbij enerzijds vestiging van seksinrichtingen op bepaalde locaties kan worden toegestaan en anderzijds ongewenste vestiging van seksinrichtingen binnen bepaalde gebieden kan worden voorkomen. Gezien het feit dat het collegebestuur op dit moment geen uitbreiding wil van het aantal seksinrichtingen, biedt de nadere ordening nu geen mogelijkheden om de illegale vormen te bestrijden.

7. De opheffing van bordeelverbod: een sterkte-zwakte analyse (SWOT)

7.1 Inleiding

In de voorafgaande hoofdstukken is vooral ingegaan op de effecten van de opheffing van het bordeelverbod voor de gemeente Rotterdam. Uit verschillende reacties en ook tijdens landelijke overleggen is naar vorengekomen dat de Rotterdamse situatie -en ook de situatie binnen de andere G4-gemeenten- niet geheel maatgevend is voor de situatie in andere, met name kleinere gemeenten.

Om de opheffing van het bordeelverbod in een breder perspectief te zien, waarbij meer afstand wordt genomen van de Rotterdamse situatie, worden in dit hoofdstuk door middel van een verkorte SWOT-analyse de zwakke en sterke punten van de opheffing van het bordeelverbod in beeld gebracht. De term “SWOT” staat voor “Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats” die gewoonlijk vertaald worden als sterkten/zwakten en kansen/ bedreigingen. Het doel van deze methodiek is een instrument aan te reiken om de omgevingsvariabelen en de zwakke en sterke punten van het gevoerde beleid in kaart te brengen.

Kansen en bedreigingen verwijzen naar de vraag: “wat komt er op ons af?”. Deze kansen en bedreigingen situeren zich meestal extern, waarbij de klemtoon ligt op de situatie van het heden. Het onderzoek naar de sterkten en zwakten kan ook worden gebruikt als een instrument om de eigen identiteit en het eigen imago te onderkennen. Voor het ontwikkelen van een strategisch en toekomstgericht beleid is het van belang in te gaan op de kansen die aansluiten op de eigen sterkten, de eigen identiteit en het gewenste imago. Keuzen die niet aansluiten bij de identiteit dienen verworpen te worden. Bedreigingen dienen in de mate van het mogelijke te worden voorkomen en proactief te worden geëlimineerd. Een “SWOT”-analyse zou eveneens een bijdrage leveren aan de discussie over de beoogde doelstellingen van het beleid.

SWOT (sterkte-zwakte analyse) van beleid⁵

- *Sterkten (S)* brengen de interne sterke punten van het beleid in beeld, die de mogelijkheid creëren om voordelig om te gaan met veranderingen in de omgeving.
- *Zwakten (W)* halen de zwakke en te verbeteren punten van het beleid naar voor.
- *Kansen (O)* identificeren de interessante factoren waarmee dit beleid te maken heeft en die mogelijkheden in zich dragen om tot een verbetering van het beleid te komen.
- *Bedreigingen (T)* benoemen de externe factoren die het beleid verzwakken of die bedreigend zijn voor het voortbestaan.

Om een goed inzicht te verkrijgen in de wisselwerking tussen de invloeden vanuit de omgeving en de mogelijkheden van de organisatie om eventuele bedreigingen op te vangen of kansen te benutten, worden de bovengenoemde punten met elkaar in verband gebracht. Getracht

⁵ Voor informatie over SWOT-analyse is gebruik gemaakt van de websites: www.p12-rotterdam.nl en www.instrumentenwijzer.nl

is de belangrijkste sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen weer te geven, er is echter geen sprake van een limitatieve opsomming.

7.2 Sterkten (Strengths)

In het Plan van Aanpak Ordening en Bescherming van de Prostitutiesector wordt gesteld dat uit diverse signalen is af te leiden dat met de legalisering van de exploitatie van prostitutie de goede weg is ingeslagen. Volgens het Ministerie van Justitie is er een breed draagvlak voor de met de opheffing van het bordeelverbod beoogde doelstellingen, zowel bij de Nederlandse bevolking als in de prostitutiebranche zelf als bij diverse organisaties die in deze branche werkzaam zijn.

Het zicht op en de informatie over de prostitutiebranche zijn verbeterd en de grip op het zichtbare deel van de gereguleerde branche is toegenomen. In het vergunde gedeelte van de branche blijken zich steeds minder misstanden voor te doen. Uit de Korpsmonitor 2003 van de Politie is op te maken, dat inmiddels een redelijk transparant en schoon deel van de branche is ontstaan waar het gaat om legale (vergunde) en gecontroleerde bedrijven. Hierbij moet vooral de bestuurlijke sanctie van sluiting van het bordeel als zeer succesvolle “stok achter de deur” worden gezien. De gecontroleerde bedrijven werken steeds beter mee aan het bestuurlijk toezicht en waken er voor minderjarigen of illegalen tewerk te stellen.

Een aantal exploitanten en prostituees heeft zich verenigd tot belangenorganisaties en aangesloten bij respectievelijk het MKB en de FNV, waardoor overleg over arbeidsvoorwaarden op gang is gekomen. Gemeenten, departementen, uitvoeringsorganisaties, non-gouvernementele organisaties en de branche zijn met elkaar in overleg getreden en hebben veel geïnvesteerd in flankerend beleid. Diverse uitvoeringsorganisaties werken gezamenlijk aan beleid en voorlichting ten aanzien van de prostitutie en de hulp aan prostituees die van loopbaan willen veranderen komt op gang (uitstapprogramma's).

7.3 Zwakten (weaknesses)

Ondanks het feit dat de legalisering al bijna vier jaar een feit is, zijn er nog steeds complexe problemen. De belangrijkste problemen zijn:

De onzichtbaarheid en onvindbaarheid van het niet-vergunde gedeelte van de branche

Dit was ook voorafgaand aan de opheffing van het bordeelverbod het geval, doch de eerste evaluatie van de wetswijziging maakt duidelijk dat zich na de legalisatie een zekere verschuiving heeft voorgedaan naar prostitutiesectoren die niet gereguleerd zijn of die wel gereguleerd zijn maar nauwelijks controleerbaar en beheersbaar zijn. Deze verschuivingen komen voor, maar over de mate waarin ze voorkomen hebben de onderzoeken uit de evaluatie geen duidelijkheid kunnen verschaffen. Er is geen bevestiging gevonden voor een vaak veronderstelde grootschalige vlucht naar de ongereguleerde of oncontroleerbare sectoren en evenmin kan geconcludeerd worden dat alle illegale prostituees die uit de gereguleerde bedrijven zijn vertrokken, in de ongereguleerde sectoren terecht zijn gekomen. De onzichtbaarheid en onvindbaarheid van het niet-vergunde gedeelte van de branche bemoeilijkt het verkrijgen van relevante informatie. Die informatie is van groot belang voor een succesvolle opsporing en vervolging van strafbare vormen van exploitatie.

De opsporing en vervolging van mensenhandel (loverboyproblematiek)

Alhoewel de opheffing van het bordeelverbod een impuls heeft gegeven aan opsporing en vervolging van mensenhandel, is een verdere verbetering van de aanpak noodzakelijk. De tendens is dat landelijk op grond van kwalitatieve gegevens wordt geconstateerd dat de huidige aanpak adequaat en doeltreffend is. Niets is minder waar, vandaar dat een verdere verbetering van de aanpak van mensenhandel enerzijds moet worden gezocht in de opsporing en vervolging en anderzijds in meer aandacht voor slachtoffers van mensenhandel. De loverboyproblematiek is een specifiek deel van de mensenhandelproblematiek, gelet op de methode die door deze mensenhandelaren wordt gebruikt. Gelet op de formuleringen in artikel 250a Sr. is een loverboy feitelijk niet anders dan een mensenhandelaar, die prioriteit in zijn aanpak verdient (vooral wanneer sprake is van minderjarige slachtoffers).

Imago van de branche

De prostitutiebranche kent nog onvoldoende zelfregulering, wat een belemmering vormt voor het bereiken van de doelstellingen bij het opheffen van het algemeen bordeelverbod. Uit de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod blijkt, dat het imago van de branche slecht is. Een keurmerk zou hiervoor een oplossingsrichting zijn, maar het is voornamelijk van belang dat prostitutiebedrijven zich zo snel als mogelijk gaan gedragen als ‘normaal’ bedrijf en dat exploitanten zich gaan gedragen als ‘goed werkgever’ of ‘goed verhuurder’. Verbetering van het imago is ook noodzakelijk om te komen tot acceptatie van prostitutiebedrijven door onder meer banken en verzekeringen.

Gezondheidsrisico's in de prostitutiesector

Zowel prostituees als hun klanten lopen – zeker als de seks niet veilig is – risico op seksueel overdraagbare aandoeningen (soa). Ter bescherming van de gezondheid van prostituees en klanten alsmede van de volksgezondheid moeten maatregelen worden genomen om het risico van overdracht van soa zoveel mogelijk te beperken. Naast voorlichting is het bijvoorbeeld ook van belang dat prostituees – en ook klanten – zich regelmatig medisch laten onderzoeken. Eventuele soa kunnen zo tijdig worden opgespoord en behandeld waardoor risico op verdere verspreiding zoveel mogelijk wordt tegengegaan en verdere gezondheidsschade bij prostituees (en klanten) zoveel mogelijk wordt beperkt. In de preventie van soa bestaan verschillende knelpunten. Niet alle gemeenten voeren een actief gezondheidsvoorlichtingsbeleid. Daarnaast is een deel van de prostituees slecht bereikbaar voor de voorlichting dat terwijl een deel van de exploitanten onvoldoende maatregelen neemt om veilige seks in hun bedrijf te bevorderen. Knelpunten op het gebied van regelmatig medisch onderzoek op soa betreffen vooral het ontbreken van voldoende toegankelijke voorzieningen daartoe en de kwaliteit van het soa-onderzoek. Tevens vormen de onvoldoende sterke positie van prostituees en onvoldoende mogelijkheden tot reïntegratie een knelpunt in het gezondheidsbeleid.

Arbeidsrelaties

Met de opheffing van het bordeelverbod kan de sector zich niet langer onttrekken aan de wet- en regelgeving waaraan ook andere bedrijfstakken zich te houden hebben. Dat betekent dat over de inkomsten van de prostituees loonbelasting en sociale premies moeten worden afgedragen als sprake is van een dienstbetrekking. Ook voor de positie van de prostituee is dat van belang. In de huidige situatie is doorgaans feitelijk sprake van een dienstbetrekking, terwijl de prostituee in de regel de bijbehorende rechten, zoals de aanspraak op minimumloon of loon-

doorbetaling bij ziekte, niet feitelijk kan waarmaken. Duidelijkheid omtrent de arbeidsrelaties is uiteindelijk van belang om ongewenste vormen van exploitatie te voorkomen.

7.4 Kansen (opportunities)

Prostitutiewet

Zoals bekend is het algemeen bordeelverbod afgeschaft en heeft de wetgever geen landelijke prostitutiewet gemaakt. Hierdoor is de indruk ontstaan dat de wetgever haar verantwoordelijkheid voor de regulering van het prostitutievraagstuk maar ten dele heeft genomen en het zichzelf hiermee wel makkelijk heeft gemaakt. Immers, de wetgever heeft betrekkelijk eenvoudig het bordeelverbod afgeschaft, is een traject van flankerend beleid gestart en heeft de verdere regulering aan de gemeenten overgelaten. Afweging daarbij was dat “de tijd nog niet rijp was voor nadere regelgeving op centraal niveau en dat het beter was om eerst ervaring op te doen met gemeentelijk prostitutiebeleid op basis van de APV. Een regeling bij wet of algemene maatregel van bestuur zou in dat stadium een zeer globaal karakter hebben. (Handelingen II: blz. 5 en 7). De wetgever is er vanuit gegaan dat het primair op de weg van de gemeenten ligt om zich in regelgevende zin bezig te houden met het prostitutiebeleid in den brede, waaronder dus bijvoorbeeld ook de arbeidsomstandigheden van de prostituees. Dit is echter geen zuiver formeel juridisch standpunt, omdat gemeenten ook in andere bedrijfstakken ook niet over arbeidsomstandigheden gaan. Hierdoor zou er zelfs ongewenste rechtsongelijkheid kunnen ontstaan tussen prostituees in verschillende gemeenten.

Zo nu en dan komt de vraag naar een landelijke prostitutiewet in de vorm van een kaderwet weer naar voren. In het algemeen biedt een kaderwet mogelijkheden om de heldere rolverdeling tussen overheden beter te regelen, een grotere rol aan maatschappelijke organisaties toe te kennen en de uitvoering doelmatiger te organiseren. Een voorbeeld van dit laatste is de voortdurende discussie over het wel of niet voeren van een gemeentelijk nulbeleid. Bij de opheffing van het bordeelverbod is bepaald dat gemeenten geen nulbeleid zouden mogen voeren dan wel bordelen zouden mogen weren. Uit de praktijk en de jurisprudentie van de bestuursrechter blijkt, dat alleen het overlastcriterium in voorkomende gevallen de mogelijkheid biedt om prostitutiebedrijven in het kader van de ruimtelijke ordening te weren. Bekeken wordt op dit moment of verbreding van het overlastcriterium op enigerlei wijze mogelijk is. In de tussentijd ondervinden reeds bestaande constructies waarbij sprake is van een regionaal maximumbeleid en dus een lokaal nulbeleid, geen belemmering.

Van verschillende partners die zich bezighouden met prostitutie wordt wel eens aangegeven dat de wetgever feitelijk een kans in deze heeft laten liggen. Door in het Wetboek van Strafrecht bepalingen aan artikel 250b toe te voegen waarin enerzijds wordt verwezen naar de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels inzake de inrichting van prostitutiebedrijven, de bedrijfsvoering van prostitutiebedrijven en de arbeidsomstandigheden van in die bedrijven werkzame prostituees en anderzijds naar de gemeentelijke verordening op grond waarvan een vergunning is vereist, kan hieraan tegemoet worden gekomen.

7.5 Bedreigingen (threats)

Nederland heeft zich als EU-lidstaat gebonden aan Associatieverdragen tussen de Europese Unie en een aantal landen van het voormalige Oostblok. Voor prostituees uit de nieuw toetredende landen geldt dat zij geen arbeid in loondienst of andere dienstbetrekking kunnen

verrichten, omdat daarvoor bepaald is dat de werkgever over een tewerkstellingsvergunning dient te beschikken. Voor seksuele dienstverlening worden echter geen tewerkstellingsvergunningen afgegeven. Prostituees uit de nieuwe EU toetredende landen kunnen wel als zelfstandig ondernemer werkzaam zijn in de prostitutie. Als onderdaan van een EU-lidstaat hebben zij recht om gedurende zes maanden in Nederland werk te zoeken. Voorwaarde voor het kunnen werken als zelfstandig ondernemer is daarvoor in dit geval inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel en het aantonen reële en daadwerkelijke arbeid te verrichten (bijvoorbeeld aan de hand van een balans of winst- en verliesrekeningen maandelijks opgave van bedrijfsresultaten).

Ten aanzien van personen uit Bulgarije en Roemenie werd gesteld dat zij zich in Nederland als zelfstandig ondernemer kunnen vestigen mits zij voldoen aan de voorwaarden van toelating tot Nederland als zelfstandig ondernemer. Zij dienen in het land van herkomst hiertoe een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen en de beslissing daarop in het land van herkomst af te wachten. Bij het beoordelen van die aanvraag wordt bekeken of er sprake is van zelfstandig ondernemerschap in materiele zin en niet van het (deels) verrichten van werkzaamheden voor een werkgever. Deze toetsing geschiedt door de Immigratie en Naturalisatiedienst. Inmiddels zijn deze ontwikkelingen al weer ingehaald.

Recent⁶ is bepaald dat prostituees van buiten de EU vanaf 1 oktober kennismigranten zijn. Ze zullen althans net zo worden behandeld als buitenlandse werknemers die een hoge opleiding, veel vakkennis en innovatiekracht meebrengen. Voorwaarde is wel dat de prostituee minimaal 32.600 euro inkomen heeft. Boven de dertig jaar is dat minimum 45.000 euro. Het kabinet heeft de toelatingsregels voor hoogopgeleiden van buiten de EU onlangs versoepeld. In de nieuwe regeling wordt alleen gekeken naar het inkomen van werknemers. Toetsen aan de hand van normen als opleidingsniveau bleek te ingewikkeld. Een neveneffect is echter dat ook prostituees die in loondienst meer dan 32.600 euro verdienen, een vergunning als kennismigrant kunnen krijgen. Verondersteld wordt dat dit onbedoelde gevolg mee zal vallen, omdat deregeling alleen open staat voor de vrij beperkte groep van prostituees in loondienst en met een arbeidscontract.

Deze regelgeving lijkt in beginsel duidelijk en is ook met de prostitutiebranche gecommuniceerd. Dit betekent echter niet dat hiermede een einde komt aan de problematiek rond illegaliteit en mensenhandel. Het is mogelijk dat bordeelexploitanten buitenlandse prostituees op papier veel laten verdienen, maar de vrouwen in werkelijkheid dwingen het geld weer af te staan, bijvoorbeeld door een hoge huur voor hun kamers te vragen. Hierdoor wordt een mogelijkheid voor vrouwenhandel en misbruik geboden. Inmiddels zijn hierover door de Tweede Kamer raadvragen gesteld en heeft Minister De Geus toegezegd nader onderzoek te zullen doen.

⁶ Website www.nrc.nl; artikel 10 augustus 2004

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de beantwoording van de verschillende deelvragen, zoals deze in hoofdstuk 1 zijn gesteld. Allereerst worden de deelvragen met betrekking tot de doelstelling van het evaluatie-onderzoek beantwoord. Zoals gesteld was de doelstelling van het evaluatie-onderzoek de werking en de effecten te onderzoeken van het gemeentelijke prostitutiebeleid. Daarna komen de deelvragen met betrekking tot de vraagstelling aan de orde. Deze deelvragen en de vraagstelling richten zich met name op de opheffing van het bordeelverbod.

8.1 Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid

1. Zijn tussentijdse beleidsaanpassingen dan wel aanscherping van de bepalingen in de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) noodzakelijk?

Het gaat bij deze vraag om aanpassing dan wel wijziging van het gemeentelijk prostitutiebeleid. Uit de resultaten van het evaluatie-onderzoek zoals beschreven in hoofdstuk 4 blijkt dat beleidswijzigingen dan wel aanscherping van de APV op dit moment niet noodzakelijk zijn. Zowel de vergunningverlening als de bestuurlijke handhaving van seksinrichtingen verlopen naar behoren. Uit de gehele evaluatie komt naar voren dat de ontwikkelingen rond illegale prostitutie meer en meer toenemen. Het feit dat een groot deel van de escortbranche, maar ook andere sectoren binnen de prostitutiebranche, zich aan alle regelgeving onttrekt, is hiervan een duidelijk voorbeeld. Zoals gesteld is het lastig om deze sectoren te reguleren en te controleren, met name door de mobiliteit van deze sectoren. Verbetering van het bestuurlijk toezicht op de escortbranche en meer effectieve controlemethoden zijn dan ook van groot belang. In het Plan van Aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector (Plan van Aanpak juni 2004: 9-11) wordt aantal maatregelen wordt gepresenteerd om de bestuurlijke handhaving in de prostitutiebranche te verbeteren. Een van deze maatregelen is de best practice voortgekomen uit de HON Escortpilot, welke in hoofdstuk 7 wordt beschreven. De implementatie van deze best practice –en de andere best practices- zal leiden tot een aanpassing van het (handhaving)beleid.

Gezien de resultaten van het evaluatie-onderzoek zijn aan het college van burgemeester en wethouders de volgende aanbevelingen gedaan (het gaat hier om de aanbevelingen, die nog niet in hoofdstuk 7 zijn beschreven).

1. Beoordeel de resultaten van de landelijke pilot ‘Escortbedrijven’ en implementeer de maatregelen die voor de Rotterdamse situatie relevant zijn.
2. Benader Rotterdamse exploitanten om te bezien of er behoefte is aan een brancheoverleg.
3. Zorg voor actieve participatie van alle handhavingpartners in het Handhavingoverleg Prostitutie (onder regie van OOV).
4. Draag zorg voor een meer gezamenlijke en projectmatige aanpak van (onderdelen van) handhaving (onder regie van OOV).
5. Optimaliseer de informatie-uitwisseling in het algemeen. Zorg voor structurele informatie-uitwisseling (met tussen OM en gemeente onder meer door middel van de tipfunctie van de Officier van Justitie in het kader van de Wet BIBOB).
6. Optimaliseer en intensiveer de landelijke afstemming door middel van het G4-overleg.

7. Meldt de knelpunten rond het ontbreken van een sluitende aanpak en effectief juridisch instrumentarium aan de Minister van Justitie.
8. Ontwikkel een gerichte, integrale en gecoördineerde aanpak ter voorkoming van minderjarigen in de prostitutie.
9. Verbeter de afstemming en informatie-uitwisseling tussen OM, politie en gemeente.
10. Versterk de regierol van de gemeente om de communicatie, afstemming en informatie-uitwisseling tussen de betrokken organisaties onderling te verbeteren, onder meer door de Adviesgroep Prostitutiebeleid nieuw leven in te blazen. Voorgesteld wordt om de organisatie en voorzitterschap van dit overleg onder te brengen bij de directie Beleid van de Bestuursdienst.
11. Betrek de prostituees als doelgroep meer bij toekomstige beleidsontwikkelingen.
12. Versterk de integrale werkwijze in het zorg- en hulpverleningscircuit en ontwikkel nieuwe methodieken waarmee prostituees in andere, dan wel illegale vormen van prostitutie beter kunnen worden bereikt.
13. De gezondheidstoestand van prostituees en hun klanten vraagt een blijvende investering. Voor 2005 en verder dient de GGD door te gaan met de al uitgevoerde taken en extra aandacht te besteden aan de groepen die nu minder bereikt worden. Voor de uitvoering van het werkplan van de GGD voor 2005, inclusief de intensivering van de aandacht voor de niet reguliere prostituee, wordt voorgesteld een subsidiebedrag van €343.000 toe te kennen.

2. Is er behoefte aan nieuw beleid voor nadere ordening?

Het gemeentebestuur heeft besloten de behoefte aan nadere ordening in een later stadium te bezien. Dit betekent dat uitbreiding van het aantal seksinrichtingen en het daarvoor te ontwikkelen vestigingsbeleid voorlopig niet aan de orde is.

Begin 2004 heb ik onderzocht op welke wijze vestigingsbeleid in Rotterdam zou kunnen worden ontwikkeld met als doel uitbreiding en verplaatsing van seksinrichtingen mogelijk te maken. Het ging daarbij met name om uitbreiding van kleinschalige privé-huizen. De redenen om tot nadere ordening over te gaan zijn:

- De bestrijding van de illegale prostitutie; door het bestendingsbeleid is uitbreiding niet mogelijk en zullen nieuwe exploitanten zich in het illegale circuit begeven.
- De verbetering van de positie van de prostituee; door middel van kleinschalige privé-huizen kunnen prostituees samen vanuit een andere locatie dan de woning werken; hierdoor zijn privé en werk beter van elkaar gescheiden en biedt deze vorm de prostituee meer veiligheid. Hierdoor zijn deze prostituees ook beter bereikbaar voor de zorg- en hulpverlening.
- Nieuwe marktpartijen binnen de prostitutiebranche een kans te geven; op dit moment wordt de Rotterdamse prostitutie markt beheerst door overwegend dezelfde en grotere exploitanten. Uitbreiding biedt ook kleinere en nieuwe ondernemers een kans om zich in Rotterdam te vestigen en dit marktsegment te vergroten.
- Het tegengaan van misstanden, met name zijn er signalen zijn binnengekomen van exploitanten van privé-huizen, die aangeven behoorlijk te worden 'uitgemolken' door hun huisbaas. Deze pandeigenaren maken gebruik van het feit dat verplaatsing van seksinrich-

tingen of vestiging van nieuwe inrichtingen zo goed als uitgesloten is door zeer hoge huurprijzen te vragen voor slecht onderhouden panden.

Op grond van ook andere uitkomsten van de evaluatie heeft het college van burgemeester en wethouders echter besloten het aantal seksinrichtingen vooralsnog niet uit te breiden. De belangrijkste overwegingen die hieraan ten grondslag hebben gelegen zijn:

- Er zijn geen duidelijke signalen dat het huidige aanbod van het aantal seksinrichtingen ontoereikend is dan wel dat er meer vraag is naar seksinrichtingen. Het aantal informatieve verzoeken om vestiging van nieuwe seksinrichtingen is een onvoldoende hard gegeven.
- Uitbreiding van het aantal seksinrichtingen brengt nagenoeg altijd maatschappelijke onrust met zich mee.

Het college heeft dan ook besloten dat uitbreiding c.q. verplaatsing van bestaande seksinrichtingen op dit moment alleen kan daar waar de huidige vestiging knelpunten oplevert. De behoefte aan vestigingsmogelijkheden voor nieuwe inrichtingen zal in een latere fase opnieuw worden bezien. Wel zal aan de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting opdracht worden gegeven om criteria c.q. beleid te ontwikkelen op grond waarvan verplaatsing van seksinrichtingen kan plaatsvinden.

3. “Hoe staat de gemeente Rotterdam er –drie jaar na invoering van het prostitutiebeleid- op dit beleidsterrein feitelijk voor”?

Vastgesteld dat er in Rotterdam een behoorlijke saneringsslag is gemaakt. Per 1 oktober 2003 zijn er 73 seksinrichtingen met vergunning gevestigd in Rotterdam. Het huidige beeld rond bestaande seksinrichtingen is rustig. Er is geen sprake van een onhoudbare situatie wat betreft de impact op het woon- en leefklimaat door seksinrichtingen in Rotterdam. Het in 2000 vastgestelde prostitutiebeleid hoeft dan ook nauwelijks te worden aangepast dan wel te worden bijgesteld.

Het belangrijkste verbeterpunt is de informatie-uitwisseling. Het gaat hierbij zowel om de uitwisseling van informatie tussen de lokale partners als op landelijk niveau in ambtelijk G4-verband (Den Haag, Utrecht, Amsterdam en Rotterdam) en in het Monitoringsoverleg dat door het Ministerie van Justitie wordt georganiseerd. Door de terugtrekkende beweging van Justitie op het beleidsterrein prostitutie en het feit dat ook de VNG de prioriteit heeft verlegd naar de ontwikkelingen rond het drugsbeleid, is het noodzakelijk om hier zelf actief mee om te gaan. Een van eerste maatregelen is dat Rotterdam besloten het voorzitterschap van de ambtelijke G4 op zich te nemen, zodat de informatie-uitwisseling tussen deze gemeenten in stand blijft.

Zoals al eerder is gesteld blijven de verschuivingen naar de illegale prostitutie een belangrijk aandachtspunt. Dit geldt eveneens voor de ontwikkelingen met betrekking tot mensenhandel en prostitutie onder minderjarigen en de verbetering van de positie van de prostituee. Binnenkort zullen er landelijke verschillende maatregelen worden gepresenteerd om te komen tot – een deels gezamenlijke- aanpak. Beleidsaanpassingen op dit terrein zijn dan ook niet uitgesloten.

8.2 De opheffing van het algemeen bordeelverbod

1. Zijn de landelijke doelstellingen –en daarmee indirect de gemeentelijke uitgangspunten- te ambitieus geformuleerd

Ja, naar mijn mening heeft men bij de opheffing van het bordeelverbod onvoldoende rekening gehouden met het feit dat een gecriminaliseerde, niet transparante en ontoegankelijke branche als de prostitutiebranche door legalisering niet binnen een paar jaar een normale bedrijfstak wordt. Deze omwenteling vindt maar heel langzaam en geleidelijk plaats. Nog steeds hangt er rond deze branche en het beroep van prostituee een moeilijk doorbreekbare taboesfeer. Door de decennialange illegale en gedoogsituatie waarin de prostitutiesector zich heeft ontwikkeld, liggen bepaalde verhoudingen duidelijk anders dan in andere sectoren.

2. Laat een branche als de prostitutiebranche zich wel onderwerpen aan regelgeving?

Slechts ten dele. Op het terrein van vergunningverlening en handhaving lijkt de prostitutiebranche zich neer te leggen bij de bestaande regelgeving. Echter op andere terreinen is daar duidelijk geen sprake van. Een van de duidelijkste voorbeelden heeft te maken met de doelstelling om de positie van de prostituee te verbeteren, met name op het terrein van de arbeidsverhoudingen. In de prostitutie wordt niet gewerkt door middel van een arbeidscontract, waardoor arbeidsrelaties per direct kunnen worden opgezegd.

Uit het feit dat de exploitant de regels stelt voor zijn bedrijf en met de klant afrekent (de prostituee krijgt hier een percentage van) blijkt, dat er veelal sprake is van een gezagsverhouding. In de gelegaliseerde prostitutiesector moeten die verhoudingen veel duidelijker worden gedefinieerd om de arbeidsrechtelijke positie van de prostituee te verbeteren. Prostituees moeten in de gelegenheid worden gesteld om in loondienst van een prostitutiebedrijf te werken met een arbeidscontract. De voordelen hiervan zijn arbeidsrechtelijke bescherming, (vakantiedagen, zwangerschapsverlof, garantie van minimum inkomen), een nadeel hiervan is de moeilijke combinatie van gezagsverhouding en het recht op lichamelijke integriteit. Exploitanten werken echter liever niet met arbeidscontracten en zien het bedrijf als facilitair. Prostituees kunnen als zelfstandige de faciliteiten (ruimte om klanten te ontmoeten) van de exploitant huren. In het zogenaamde facilitaire bedrijf heeft de exploitant geen bemoeienis met de manier van werken van de prostituee. Het voordeel voor de exploitant is dat er geen loonbelasting of sociale premies hoeven worden afgedragen. Voorwaarde voor een echt facilitair bedrijf is dat er geen enkele gezagsverhouding mag gelden. Daarvoor zal binnen de bedrijven een mentaliteitsverandering nodig zijn bij zowel de exploitanten als de prostituees.

In sommige opzichten kan een vergelijking worden gemaakt met de ontwikkelingen binnen de –weliswaar niet gelegaliseerde- coffeeshopbranche. Evenals de prostitutiebranche is de coffeeshopbranche een sector met criminele segmenten. Ondanks het feit dat het beeld met betrekking tot coffeeshops nu –zeven jaar later- over het algemeen vrij rustig is, blijft het voor de overheid noodzakelijk om ontwikkelingen ook in deze branche in samenwerking met de betrokken partners nauwgezet te volgen, strikt te handhaven en zonodig het (handhaving)beleid aan te scherpen. Mijn stelling is dat dit –gezien alle eerder beschreven waardengebonden problemen- ook geldt voor de prostitutiebranche.

3. De vraagstelling is of –gezien de resultaten van de evaluatie van het Rotterdams Prostitutiebeleid- de opheffing van het bordeelverbod kan worden gezien als een beleidssucces?

Het antwoord op deze vraag is tweeledig. Enerzijds is gebleken dat er op bepaalde onderdelen als vergunningverlening en bestuurlijk toezicht inderdaad feitelijke vooruitgang is geboekt. Anderzijds is naar vorengekomen dat er ook nog veel problemen zijn, met name op het gebied van bestrijding van mensenhandel en verbetering van de positie van de prostituee. Zowel uit de resultaten van de evaluatie als uit het Plan van Aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector is duidelijk geworden dat de legalisering een complex proces is, waarin niet alleen het bereiken van vooruitgang op de afzonderlijke doelstellingen tijdrovend en moeizaam is, maar waarin soms ook tegenstellingen bestaan tussen de diverse doelstellingen. Zo kan het beheersen en reguleren van de exploitatie een beperking betekenen voor prostituees om zich zelfstandig te vestigen en hun positie te verbeteren. Strikte handhaving kan tot gevolg hebben dat verplaatsingseffecten optreden en ook staat de behoefte aan uitwisseling van informatie door handhavinginstanties haaks op de behoefte aan anonimiteit en privacy van prostituees. Duidelijk is dat de aandacht van de betrokken overheidsinstanties vooral gericht is geweest op de implementatie in de eigen organisatie, waardoor het vanuit Justitie, als verantwoordelijk ministerie moeilijk is geweest om regie te voeren en de inzet van actoren op het brede terrein van de prostitutie te coördineren.

Een voorbeeld van succes is dat uit de Korpsmonitor 2003 van april 2004 is gebleken dat het geïntensiveerde toezicht door de politie als bestuurlijk toezichthouder een duidelijk begin van decriminalisering en sanering van de branche teweeg gebracht heeft. Het Ministerie van Justitie (Plan van aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector 2004:12) stelt dat de beste resultaten zijn bereikt in gemeenten waar het bestuurlijke toezicht op de exploitatievoorwaarden aan de politie is gemandateerd en waar het bestuur een adequaat vervolg aan dit toezicht heeft gegeven. Rotterdam is een duidelijk voorbeeld van een gemeente waar de handhaving op deze wijze plaatsvindt. Het instrument van bestuurlijke handhaving en een daaraan gekoppeld bestuursrechtelijk sanctiebeleid (met in het uiterste geval sluiting van een seksinrichting) blijkt ook in Rotterdam het meeste effect te sorteren als het er om gaat kwaadwillende exploitanten uit de branche te weren of te verwijderen of hen te dwingen tot het naleven van de gestelde regels. Gelet op de preventieve werking van het huidige toezicht door de politie en gelet op het feit dat op dit moment nog de behoefte bestaat aan de specifieke vaardigheden van de politie voor het toezicht in deze branche, zal het bestuurlijk toezicht op de vergunde, locatiegebonden prostitutiebedrijven niet op korte termijn worden overgedragen.

Een ander minder succesvol voorbeeld is de constatering dat het uitgangspunt dat arbeid in de prostitutie alleen op volledig vrijwillige basis mag worden verricht en dat de prostituee ongeacht de arbeidsverhouding gevrijwaard moet zijn van elke vorm van dwang of manipulatie, nog is niet bereikt. Dit komt overeen met de bevindingen in het Plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector en de Rotterdamse evaluatie. Misstanden komen nog altijd voor, waardoor blijvende aandacht voor de positie van de prostituees nodig is. Afgezien van pure mensenhandel zijn belangrijke belemmeringen:

- de over het geheel gezien zwakke onderhandelingspositie en geringe weerbaarheid van prostituees ten opzichte van exploitanten;
- gebrekkige kennis bij een groot deel van de prostituees over hun rechten en de mogelijkheden
- het ontbreken van mogelijkheden bij prostituees om hun positie te verbeteren, waarbij zij de scheefgegroeide verhoudingen als vanzelfsprekend accepteren;
- gebrekkige acceptatie bij een meerderheid van de exploitanten hun plichten tegenover prostituees na te komen, en een weliswaar groeiend, maar nog steeds niet breed gedeeld gevoel van urgentie om daaraan te voldoen.

De opheffing van het bordeelverbod markeert een nieuwe fase in de overheidsbemoeyenis met het verschijnsel prostitutie. Een andere lijn was ook denkbaar geweest. Nederland heeft echter in het besef dat de opheffing niet het wondermiddel is voor alle problemen rond de prostitutie, bewust voor deze lijn gekozen. Duidelijk is geworden dat de prostitutiebranche haar bijzondere karakter na de regulering niet heeft verloren. Tegenover gevolgen die niet waren beoogd staat sanering, normalisering en beheersing van de prostitutiebranche. De tijd zal leren hoe dit proces verder verloopt.

Bibliografie

Bekkers V.J.J., M. Fenger, H.J.M. Homburg en A.B. Ringeling, (2002) *Onderzoek naar vormen van integrale handhaving ten aanzien van openbare inrichtingen*; Erasmus Universiteit Rotterdam

Bloch, I., (1912) *Die Prostitution*, Berlin, uit Van Haeften, W.L., blz. 21

Bovens, M.A.P. , P. 't Hart, (1993) *Succes en falen van overheidsbeleid: in Beleid en Wetenschap*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn

Bressers, J.Th.A, P.J. Klok, (1998) *De inhoud van het beleid* in A. Hoogerwerf en M. Herweijer, in *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn

Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf (1995) *Beleidsevaluatie*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn

Coenen, F.H.J.M. (1995) *De bijdrage van het beleid aan de doelbereiking* in *Beleidsevaluatie van Bressers en Hoogerwerf*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn

Daalder, A.L., (2002) *Het bordeelverbod opgeheven* , WODC, Ministerie van Justitie Den Haag

Fenger, M., H.J.M. Homburg (2004), *Handhaven: doen of laten doen?*, Erasmus Universiteit Rotterdam

Flexner, A. (1919), *Prostitution in Europe*, Paris-Lausanne

Graaf, H. van der, Hoppe R. (1998), *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Coutinho

Haan, H. de, I. Haagsma, (1988) *Het leven met regels – de aanpak van de prostitutie in 's-Gravenhage*; Architect Haarlem

Hazewinkel, F, (1982) *Prostitutiebeleid in Rotterdam 1828-1982* Gemeentelijke Archiefdienst Rotterdam

Hoogerwerf, A, (1983) *Succes en falen van overheidsbeleid*, Samson Uitgeverij , Alphen aan den Rijn

Hoogerwerf, A, (1998) *Beleid, processen en effecten*, in *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn,

Hoogerwerf, A., M. Herwijer (1998), *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn

Pröpper, I.M.A.M. (1998), *Terugkoppeling: de vertaling van evaluatie naar beleid* in Hoogerwerf, A., M. Herwijer, Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn

Rossi, P.R., H.E. Freeman (1993) *Evaluation, a systematic approach*, Sage Publications, Newbury Park

Swanborn, P.G., in *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek* van J.L.M. Hakvoort (1995) Eburon, Delft

Teisman, G., (1993) *De reconstructie van beleidsprocessen over fasen, stromen en ronden in Beleid en Wetenschap*, Van Heffen en Twist, Samson Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Overzicht van gebruikte documenten

- Expertisecentrum Ministerie van Justitie, (2004) *Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens*,
- Gemeente Rotterdam (2004) *Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam (APV)*
- Gemeente Rotterdam (2000) *Nota Rotterdams Prostitutiebeleid*
- Gemeente Rotterdam(2004) *Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid*
- mr A. de Graaf Stichting Amsterdam (2000) *De Profijtstudie*
- Ministerie van Justitie, (2004) *Plan van aanpak ordening en bescherming prostitutiesector*
- *Kamerstukken II 1983/84, 18 202*
- *Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25437, nr. 3*
- *Kamerstukken Tweede Kamer, , vergaderjaar 1996-1997, 25437, nr. 5*
- *Kamerstukken Tweede Kamer, Handelingen II 1999-45 p3108*
- Portefeuille Georganiseerde Criminaliteit Project Prostitutie/Mensenhandel DNP (2004), *Korpsmonitor 2003*
- Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, in opdracht van het WODC
- Stichting Humanitas Thuiszorg en Maatschappelijke Dienstverlening Rotterdam (2002), *Jaarverslag*
- Scala Rotterdam, Expertisecentrum voor Emancipatiezaken (2002), *Jaarverslag*
- Intraval in opdracht van de gemeente Rotterdam (2003), *Inventarisatie Illegale prostitutie Rotterdam*
- *Rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst 's-Gravenhage* (1980)
- Verwey-Jonker Instituut, (2002) *Onderzoek illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*
- VNG (2003) *Praktijkboek lokaal prostitutiebeleid*
- Meijer, A (2003) Maatschappelijke controle in de publieke sector via website Utrechtse School voor Bestuur en Organisationswetenschappen.
- Websites:
mr A. de Graaf Stichting Amsterdam, Ministerie van Justitie, Ministerie van VWS,
www.hookers.nl, www.bestuurskunde.nl

Bijlage I

Kwantitatieve gegevens inzake vergunningverlening, handhaving, illegale prostitutievormen, prostitutie onder minderjarigen en nadere ordening (overlast en spreiding)

5.3.1 Vergunningverlening

In totaal zijn er in de periode van 1 oktober 2000 tot en met 31 december 2001 honderdvijftig vergunningaanvragen ingediend. Omdat het overgrote deel van aanvragen niet gelijktijdig en pas enige tijd na de invoering van het prostitutiebeleid werd ingediend heeft de vergunningverlening min of meer gefaseerd plaatsgevonden. Met het oog daarop zijn in beide onderstaande overzichten ook de aantallen 'nog in behandeling zijnde aanvragen' opgenomen. In de periode van 1 oktober 2000 tot en met 31 december 2001 is voor 88 adressen een vergunning verleend voor de exploitatie van een seksinrichting (inclusief escortbedrijven). Het merendeel van deze vergunningen is verleend aan exploitanten van privé-huizen en clubs.

Tabel 5.3.1 *Vergunningverlening van 1 oktober 2000 t/m 31 december 2001*

Aantal ingediende aanvragen	150
Aantal verleende vergunningen	88
Aantal geweigerde vergunningen	25
Buiten behandeling gestelde aanvragen op 31 december 2001	37

In totaal zijn er in de periode 2000/2001 in verband met voorgenomen weigeringen dertig zienswijzengesprekken gevoerd over 47 inrichtingen. Naar aanleiding hiervan zijn uiteindelijk 25 vergunningen geweigerd. Vastgesteld is dat veel vergunningen geweigerd zijn omdat in veel seksinrichtingen illegale prostituees aanwezig waren. Daarbij ging het om vrouwen die niet over een geldige verblijfstitel beschikten om hier werkzaamheden te verrichten. Een deel van deze vrouwen was afkomstig uit Oost-Europa. Wanneer er in een seksinrichting één of meerdere keren illegale prostituees worden aangetroffen, wordt hier in het kader van handhaving streng tegen opgetreden. Tot op heden is er door de betrokken vrouwen zelden aangifte gedaan van mensenhandel. Een beperkt aantal vergunningen is geweigerd omdat de inrichtingen niet voldeden aan de bouwtechnische en inrichtingseisen (brandveiligheid).

Het aanzienlijke aantal buiten behandeling gestelde aanvragen kan worden verklaard uit het feit dat in de aanloopfase veel aanvragen zijn ingediend door exploitanten en/of thuiswerksters die niet vergunningplichtig waren. Een beperkt aantal aanvragen is buiten behandeling gesteld omdat de aanvrager niet voldeed aan de verplichting leges te betalen of omdat na herhaaldelijk verzoek geen volledige aanvraag werd ingediend.

Zoals gesteld is een exploitatievergunning voor een seksinrichting één jaar geldig. Voor de geldigheidsduur van de vergunning is verstreken, ontvangt de exploitant nieuwe aanvraagformulieren. In de periode van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2002 hebben 97 exploitanten een aanvraag ingediend voor een exploitatievergunning. Aan 71 exploitanten is een vergunning verleend.

Tabel 5.3.2 *Vergunningverlening van 1 januari 2002 t/m 31 december 2002*

Aantal ingediende aanvragen	97
Aantal verleende vergunningen	71
Aantal geweigerde vergunningen op 31/12/2002	18
Aantal aanvragen in behandeling (lopende zaken)	8

Uit deze tabel blijkt een verdere afname van het aantal aanvragen in de periode tot en met oktober 2003. Dit wil echter niet zeggen dat het aantal verleende vergunningen daardoor ook lager is. Al eerder is gesteld dat niet alle vergunningen op dezelfde datum zijn aangevraagd en verleend. Op dit moment beschikken 73 seksinrichtingen over een geldige vergunning. Van dit aantal is aan 51 seksinrichting in 2003 al een vergunning verleend en is aan vijf seksinrichtingen een vergunning geweigerd. Omdat dit overzicht loopt tot en met 1 oktober 2003 is het aantal lopende aanvragen niet weergegeven. Dit zou een vertekend beeld geven.

Tabel 5.3.3 *Vergunningverlening van 1 januari 2003 t/m 1 oktober 2003*

Aantal ingediende aanvragen	62
Aantal verleende vergunningen	51
Aantal geweigerde vergunningen op 1/10/2003	5
Aantal aanvragen in behandeling (lopende zaken)	n.v.t.

5.3.2 Handhaving en toezicht

Politie

In de volgende tabellen staan de gegevens zoals die door het RPZ zijn aangeleverd. Hierbij biedt de politie zowel inzicht in het aantal multidisciplinaire controles die zijn uitgevoerd onder hun regie, als in het aantal adviezen voor het nemen van bestuurlijke maatregelen en het aantal processen-verbaal.

Tabel 5.3.4 *Aantal uitgevoerde multidisciplinaire controles*

Periode	2001	2002	2003*
Multidisciplinaire controles	174	235	157

*tot 1 oktober 2003

Tabel 5.3.5 *Resultaten van de uitgevoerde multidisciplinaire controles*

Periode*	2002	2003
Inrichting zonder vergunning	29	9
Aangetroffen illegale prostituees	90	3
Aangetroffen minderjarigen	1	1
Informatie over mensenhandel	10	1
Overtreding vergunningvoorwaarden	20	6

*In 2001 werden nog geen gedetailleerde gegevens bijgehouden

Tabel 5.3.6 *Advisering bestuurlijke maatregelen en processen-verbaal*

Periode	2001	2002	2003
Adviezen bestuurlijke maatregelen	1	11	13

Bij de advisering rond bestuurlijke maatregelen zijn alleen de adviezen meegenomen voor bestuurlijke maatregelen als waarschuwingen, intrekking van de vergunning dan wel sluiting van de inrichtingen. De adviezen rond de weigering van de vergunning zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Openbaar Ministerie (OM)

In totaal is sprake van 24 afzonderlijke zaken (in één zaak kunnen meerdere feiten voorkomen). Voor zover bekend is één Rotterdamse exploitant veroordeeld voor mensenhandel door de rechtbank Dordrecht. Deze veroordeling is echter (nog) niet onherroepelijk.

Tabel 5.3.7 Resultaten vervolgingen mensenhandel OM Rotterdam

Periode	Januari 2002 - oktober 2003
Vrijspraak	9
Dagvaarding nietig	2
Onbetaalde arbeid	1
Gevangenisstraf	24
Aangehouden (voor onbepaalde tijd)	12
Nog geen uitspraak gedaan	4
Sepot	5
Nog niet op de zitting geplaatst	2
Totaal aantal feiten waarin vervolging heeft plaatsgevonden	59

Bestuursdienst - Afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV)

In het kader van bestuurlijke handhaving is in de periode van 1 oktober 2001 tot en met 1 oktober 2003 een aantal bestuurlijke maatregelen genomen (onder een bestuurlijke maatregel wordt verstaan het geven van een bestuurlijke waarschuwing, het intrekken van de exploitatievergunning dan wel het sluiten van de inrichting voor bepaalde of onbepaalde tijd).

Tabel 5.3.8 Aantal bestuurlijke maatregelen

Periode	2001	2002	2003
Waarschuwing	-	8	13
Sluiting v.d. inrichting en/of intrekking v.d. vergunning	1	3	2

Naar aanleiding van het aantal bestuurlijke maatregelen en het aantal geweigerde exploitatievergunningen is in de periode van 1 oktober 2000 tot en met 1 oktober 2003 een aantal juridische procedures gevoerd. In nagenoeg alle bij de Rechtbank en de Raad van de State gevoerde procedures met betrekking tot seksinrichtingen is de burgemeester als verweerder in het gelijk gesteld.

Tabel 5.3.9 Aantal juridische procedures

Periode	2001	2002	2003
Bezwaarschriftprocedure (ABC)	3	15	8
Voorlopige voorziening (Rechtbank)	1	8	2
Beroepsprocedure Rechtbank	1	4	1
Beroepsprocedure Raad van State	-	-	2

In verschillende juridische procedures, zowel bij de Rechtbank als bij de Raad van State, heeft de rechter geoordeeld dat de exploitant, overeenkomstig de bepalingen in het Rotterdamse prostitutiebeleid, te allen tijde verantwoordelijk is voor wat er zich in zijn inrichting afspeelt. Dit houdt in dat de exploitant er zeker van moet zijn dat de bij hem werkzame prostituees beschikken over een geldige verblijfstitel.⁷

DS+V/GGD

Evenals de dS+V meldt ook de GGD dat bij de meeste locaties kan worden gesproken van (aanzienlijke) verbeteringen, maar dat bij enkele locaties de situatie niet helemaal in orde is en dat voor die locaties geldt dat het maar zeer de vraag is of op afzienbare tijd verbetering valt te verwachten. Vooralsnog zet de GGD geen instrumenten zoals dwangsommen of bestuursdwang in. Exploitanten krijgen aanwijzingen tijdens de bezoeken en krijgen bovendien achteraf schriftelijk een bericht waarin de constatering staat aangegeven.

Tabel 5.3.10 *Aantallen bezoeken voor technisch hygiënische controle*

Periode	2001	2002	2003*
Aantal bezoeken	70	56	34

*aantal bezoeken tot 1 oktober 2003, nog twintig gepland.

Vorig jaar heeft de burgemeester, mede op grond van adviezen van de GGD en politie, besloten tot sluiting van één seksinrichting. De exploitant van deze seksinrichting beschikte niet over een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting, terwijl kon worden aangetoond dat onder zeer slechte hygiënische omstandigheden seksuele handelingen werden verricht.

Belastingdienst

In 2003 heeft de Belastingdienst bij veertig exploitanten van vergunde inrichtingen onderzoek gedaan naar arbeidsverhoudingen (bedrijfsbeoordeling). Van de veertig gevallen is één situatie aangetroffen waar sprake was van een loondienstrelatie. De Belastingdienst geeft aan dat naar hun oordeel de fiscale en arbeidsrechtelijke positie van de vrouwen in de vergunde inrichtingen nauwelijks verbeterd is. Een fiscale verbetering zou pas ontstaan wanneer prostituees in loondienst zouden komen. De Belastingdienst houdt ook bedrijfsbezoeken. Bij deze bedrijfsbezoeken spreken de medewerkers naast de exploitant ook de prostituees aan en informeren zij beiden over het betalen van inkomstenbelasting.

Tabel 5.3.11 *Aantallen bedrijfsbezoeken*

Periode	2002	2003
Aantal bezoeken	87	153
Aantal aangesproken prostituees	125	150

In 2002/2003 heeft de Belastingdienst een brancheonderzoek onder honderd prostituees gehouden. Doel van het onderzoek was na te gaan op welke wijze er sprake was van een inkomensonderzoek onder prostituees.

⁷ Rechtbank 14 mei 2003 (Sex-inn).

Tabel 5.3.12 *Brancheonderzoek BD onder 100 prostituees*

Totaal aantal gecontroleerde prostituees	100
Bijstandsuitkering SoZaWe	57
Inkomsten bekend bij de BD	2
Uitkering in het kader van WAO	11
Onbekend (ook geen partner met inkomsten)	12
Regulier inkomen (prostitutie is bijverdienste)	18

Deze gegevens zijn doorgegeven aan de directie van de dienst SoZaWe, die hierop actie zal ondernemen.

5.3.4 Prostitutie onder minderjarigen (loverboys)

Een groot probleem bij het vaststellen van de omvang van de loverboyproblematiek is dat instanties niet registreren op welke wijze jongeren in de prostitutie terecht zijn gekomen. Hierdoor is het lastig te bepalen welk deel van de jongeren in de prostitutie daadwerkelijk door loverboys zijn geronseld. Daarbij speelt een rol dat slachtoffers zich vaak geen slachtoffer voelen en zich niet snel uit zichzelf zullen melden en dat er sprake is van manipulatie. Slechts een klein deel van de respondenten bij het onderzoek (circa tien van de totaal 84 instanties) hebben aangegeven in contact te zijn gekomen met loverboys (daders). Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat 52 procent jongerenprostitutie onder hun doelgroep registreren.

Tabel 5.3.13 *Schatting aantal jongeren in prostitutie*

Periode	2002	2003 (tot 1 oktober)
Prostitutie vastgesteld	72	68
Vermoeden prostitutie	26	20
Totaal	98	88

Er wordt nadrukkelijk op gewezen dat sprake is van een eerste voorzichtige schatting, waarbij enerzijds rekening moet worden gehouden met het feit dat niet alle instanties jongerenprostitutie (structureel) registreren en anderzijds dat sprake kan zijn van dubbeltellingen (gegevens zijn niet tot concrete personen te herleiden, dus een check op dubbels is (nog) niet mogelijk). Uit tabel 5.3.13 blijkt dat prostitutie door jongeren in Rotterdam in ieder geval niet iets is wat slechts incidenteel voorkomt. Naar alle waarschijnlijkheid spelen loverboy-activiteiten hierbij een rol.

5.3.5 Zorg- en hulpverlening

Tabel 5.3.14 *Resultaten veldwerk GGD*

	Periode 2001-2003
Aantal bezochte seksinrichtingen	790
Gesprekken met prostituee	2593

Afhankelijk van de seksinrichting is er een kleinere of grotere doorstroming van werkzame prostituees. In sommige seksinrichtingen zijn met één prostituee meerdere gesprekken gevoerd, in andere seksinrichtingen bleven het eenmalige gesprekken. De invoering van het

vergunningenstelsel heeft er toe geleid dat de toegang tot seksinrichtingen bijna probleemloos verloopt. Hierdoor zijn meer prostituees met voorlichting bereikt dan ooit tevoren.

5.3.6 Nadere ordening

Zoals eerder weergegeven zijn in Rotterdam per 1 oktober 2003 73 seksinrichtingen met vergunning gevestigd. Voor twee seksinrichtingen geldt dat zij open zijn in afwachting van de uitkomsten van juridische procedures. Onderstaande tabel geeft de verdeling over deelgemeenten en categorieën weer.

Tabel 5.3.15 *Spreiding seksinrichtingen en categorieën seksinrichtingen*

Deelgemeente/wijkraad	Aantal	Privé-huis	Escort	Club	Uur-hotel	Parenclub	Overig
Centrum	11	3	0	5	1	0	1
Noord	13	9	1	0	1	1	2
Delfshaven	16	9	0	4	1	0	2
Hillegersberg-Schiebroek	0	0	0	0	0	0	0
Kralingen-Crooswijk	2	1	0	1	0	0	0
Overschie	0	0	0	0	0	0	0
Feijenoord	14	6	1	4	1	0	3
Charlois	14	10	2	1	0	0	0
Ijsselmonde	0	0	0	0	0	0	0
Prins Alexander	3	2	1	0	0	0	0
Hoek van Holland	0	0	0	0	0	0	0
Pernis	0	0	0	0	0	0	0
Hoogvliet	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	73	41	5	15	4	1	8

In Rotterdam kan worden gesproken van twee concentratiegebieden van seksinrichtingen. Een concentratiegebied is gelegen aan de 's Gravendijkwal. Hier zijn negen seksinrichtingen gevestigd, waarvan zes clubs ('s Gravendijkwal ligt op de grens van het Centrum en deelgemeente Delfshaven). Het andere concentratiegebied is gelegen in het Scheepvaartkwartier, met name aan de Westzeedijk en de Van Vollenhovenstraat. Hier bevinden zich weliswaar slechts drie seksinrichtingen, waarvan twee clubs, maar ook een aantal niet vergunningplichtige animeerbars. Privé-huizen zijn voornamelijk in de oude stadswijken (deelgemeenten Charlois, Feijenoord, Noord en Delfshaven) in woningen gevestigd. Vooral daar waar sprake is van vestiging van privé-huizen in portiekwoningen geven deelgemeenten te kennen niet gelukkig te zijn met de huidige locatie. Tenslotte blijkt uit het overzicht dat voor vijf deelgemeenten geldt dat zij helemaal geen seksinrichtingen kennen. Over het algemeen zijn dit de nieuwere woongebieden verder weg van het centrum van de stad.

