

Geketend Netwerk?

Onderzoek naar samenwerking in de aanpak van illegale prostitutie in de regio Rotterdam - Rijnmond



Erotiek Algemeen

Bedrijven met vergunning-nummer worden regelmatig gecontroleerd op hygiëne en legaliteit. Klanten lopen hier minder risico's.

Personeel Clubs & Escort

Dames gevraagd!
TOPMEIDEN kunnen bij ons ook TOP verdienen. Goede werksleer, interesse?
Kamagranne 070-402252



Rotterdam-Rijnmond

T.A. van Oevelen

Nightclub THE W...
charm, zelfst. meid
Matheness...
010-...

Geketend Netwerk?

Onderzoek naar samenwerking
in de aanpak van illegale prostitutie
in de regio Rotterdam - Rijnmond

Tim A. van Oevelen
199534
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Vakgroep Bestuurskunde

Begeleidend docent: dr. A. van Sluis

Rotterdam, april 2006

© 2006 Tim A. van Oevelen

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of vermenigvuldigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Vormgeving: Arjan van Drielen, met dank aan Luci van Engelen en Erwin Suvaal van CVIII Ontwerpers
Ontwerp omslag: Richard van der Zanden

Tolle meretrices de mundo, et replebis ipsum sodomia.

- Augustinus -

Voorwoord

Anders dan de conclusie die aan het eind van deze scriptie gepresenteerd wordt, kan ik hier een conclusie presenteren zonder diepgaand empirisch en theoretisch onderzoek. Mijn bijnaam 'Eeuwige Student' was onjuist. Eeuwigheid impliceert immers oneindigheid. De zeven jaren die ik gebruikt heb voor mijn studie, vormen slechts een fractie van de eeuwigheid. Vanuit die optiek heb ik razendsnel m'n studie doorlopen! Ondanks deze beperkte tijd, heb ik gelukkig volop de kans gekregen, en genomen, om met volle teugen van mijn studententijd te genieten. Dit was niet gelukt zonder mijn studievrienden, met wie ik vele en mooie momenten heb beleefd.

Naast de gebruikelijke studieperikelen, was mijn studie relatief zorgeloos. Ik kon namelijk op de hulp rekenen mijn ouders die mij op de meest uiteenlopende wijze gesteund hebben. Maar bovenal dank ik hen voor hun geduld en het vertrouwen dat zij altijd in mij gehad hebben. Ook mijn vriendin ben ik dank verschuldigd voor haar inspanningen om mij gemotiveerd te houden zodat de eindstreep behaald kon worden.

Tevens wil ik dr. Arie van Sluis bedanken voor zijn inzet om mij tijdens het schrijven van deze scriptie te begeleiden. Na ieder gesprek dat ik samen met hem voerde kon ik, rijkelijk voorzien van opbouwende tips en nieuwe inzichten, weer verder totdat de puzzelstukjes op z'n plaats vielen. Eveneens wil ik dr. Lex Cachet bedanken voor het feit dat hij als tweede lezer heeft willen fungeren.

Ten slotte wil ik het Politiekorps Rotterdam-Rijnmond bedanken voor het aanbieden van een geweldige stageplaats. In het bijzonder wil ik Inspecteur Jean Custers en alle rechercheurs van het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel bedanken voor de geweldige stage en het vertrouwen dat zij in mij hadden, waardoor ik als een 'echte' rechercheur heb kunnen meedraaien in het team.

Dit gezegd hebbende, sluit ik nu definitief mijn studententijd af. Een mijlpaal. Op naar de volgende uitdaging.

Tim van Oevelen
Rotterdam, april 2006

Inhoudsopgave

1	Inleiding 11
1.1	Van gedoogbeleid naar vergunningstelsel 11
1.2	Probleemstelling 12
1.3	Aanpak onderzoek 13
1.4	Relevantie 13
1.5	Leeswijzer 14
2	Beleid, context en achtergronden 15
2.1	Achtergrond 15
2.2	Ontwikkeling prostitutie 17
2.3	Juridisch kader 18
2.4	Stand van zaken na opheffing Algemeen Bordeelverbod 19
3	Theoretisch kader 23
3.1	Samenwerking 23
3.2	Vormen van samenwerking 24
3.3	Samenwerking in handhaving 25
3.4	Coördinatie, samenwerking en integrale handhaving 27
3.5	Handhavingsmodellen 27
3.6	Diversiteit van percepties 29
3.7	Netwerken 30
3.8	Ketens 34
3.9	Netwerken en ketens vergeleken 38
3.10	Slotbeschouwing 38
4	Rotterdams beleid 41
4.1	Rotterdams beleid vóór opheffing Algemeen Bordeelverbod 41
4.2	Rotterdams beleid na opheffing Algemeen Bordeelverbod 41
4.3	Evaluatie Rotterdams prostitutiebeleid 45
5	Bevindingen casusonderzoek 49
5.1	Aanpak veldonderzoek 49
5.2	Beoordelingskader 50
5.3	Het Rotterdamse netwerk rondom illegale prostitutie 51
5.4	Controleteam Prostitutie en Mensenhandel 53
5.5	De actoren in het netwerk 55
5.5.1	Taak actoren 56
5.5.2	Rol in netwerk 57
5.5.3	Samenwerking 59
5.5.4	Percepties 61
5.5.5	Raakvlakken 62
5.5.6	Aansturing van actoren in netwerk 63
5.5.7	Intensiteit 65
5.6	Prostitutie Controleteam Eindhoven 65

6 Analyse, conclusies en aanbevelingen 67

6.1 Analyse bevindingen 67

6.2 Prostitutie Controleteam Eindhoven - Lessons learned 71

6.3 Conclusies 72

6.4 Aanbevelingen 79

Bibliografie 81

Bijlagen

1 Lijst van afkortingen 84

2 Lijst van respondenten 85

3 Handhavingarrangement 86

1 Inleiding

1.1 Van gedoogbeleid naar een vergunningstelsel

In oktober 2000 heeft Nederland als eerste land ter wereld het bordeelverbod opgeheven; de desbetreffende artikelen zijn uit het wetboek van Strafrecht geschrapt. Kern van de wetwijziging is dat vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn, niet langer verboden zijn. Tegelijkertijd is het de intentie van de wetgever om onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie (onvrijwillige prostitutie of prostitutie door minderjarigen) krachtig te bestrijden (Daalder, 2002). Deze wijziging had als gevolg dat de prostitutie zich tot een erkende en legale bron van inkomsten kon ontwikkelen. Er zou een branche ontstaan die transparant, reguleerbaar en beter controleerbaar is. Het aspect van controle blijft essentieel in deze branche omdat er een grote gevoeligheid bestaat voor criminele randverschijnselen, gedwongen te werkstelling en onvergund de prostitutie bedrijven, dat wil zeggen, zonder (verblijfs-)vergunning.

Het bordeelverbod, daterend van 1911 (Gieske, 1991), verliet niet stilletjes het toneel. Maatschappijbrede discussies, vergezeld van een berg publiciteit kenmerkte de gang van het bordeelverbod naar de spreekwoordelijke prullenmand. Vooral uit confessionele hoek werd de opheffing van het bordeelverbod niet gewaardeerd. Immers, door deze opheffing zouden gemeenten die principieel afwijzend staan ten opzichte van de vestiging van één of meerdere bordelen binnen hun grenzen, niet meer over de mogelijkheid kunnen beschikken om dit proces tegen te gaan. Er werd zelfs beweerd dat de ‘zedeloosheid’ had gezegevierd.

Of de bezitters van een dergelijke uitspraak het bij het rechte eind hebben, zal in deze scriptie in het midden gelaten worden. Veel interessanter is de vraag hoe de controlerende instanties omgaan met de ‘nieuwe’ bedrijfstak. Rondom de (lokale) bedrijfstak prostitutie is een flink aantal organisaties actief, zoals politie, gemeenten, hulpverlening, maar ook de belastingdienst omdat een legale bedrijfstak gewoon belasting hoort af te staan. In Nederland zijn echter grote verschillen waar te nemen tussen de regio's en gemeenten. Zowel in aard en omvang van de branche als in beleidsmatige kennis en ervaring hoe ermee om te gaan. Terwijl een grote stad met alle vormen van prostitutie te maken heeft, al enige jaren ervaring heeft opgedaan in het reguleren van de prostitutie markt, staan kleinere gemeenten met de nieuwe wetwijziging veelal nog aan het begin (ES&E, 2000: 3). Een ander kenmerk is dat het in een grote gemeente doorgaans om een brede diversiteit aan actoren gaat die bij het handhavingsbeleid betrokken zijn en om een grotere branche die gehandhaafd moet worden, terwijl het beleid in een kleine gemeente beperkt kan blijven tot het maken van een aantal duidelijke regionale afspraken betreffende de vestiging, regeling en controle van prostitutie bedrijven.

De brede diversiteit aan ketenpartners in dit jonge netwerk, brengt met zich mee dat deze partijen in het lokale beleid nog sterk aan elkaar moeten wennen. De participerende ketenpartners komen vaak voor het eerst in deze brede samenstelling bij elkaar om de handhaving op het netwerk vorm te geven en uit te voeren. Dit resulteert vaak

in onwennigheid en onvoldoende begrip en inzicht in de werkzaamheden van de ketenpartners. Als dit vanaf de start niet gericht wordt aangepakt, zal dat ten koste gaan van zowel de effectiviteit als de efficiëntie. De ketenpartners dienen te komen tot een samenwerkingmodus waarin ieder de ruimte krijgt zijn taak uit te voeren en waarbij de ketenpartners elkaar ter zijde staan, met name door het verstrekken en delen van informatie.

Dit geldt in bijzondere mate voor de wereld van prostitutie. Weliswaar is de branche gelegaliseerd, dit neemt echter niet weg dat handhaving en toezicht achterwege kunnen blijven. Juist in een branche waar criminele randverschijnselen zich frequent voordoen, is een strakke en nauw op elkaar gestemde handhaving en toezicht onontbeerlijk. Ook na de opheffing van het algemeen bordeelverbod komt namelijk nog steeds op grote schaal illegale prostitutie voor. Te denken aan prostituees die zonder de noodzakelijke (verblijfs-)vergunningen zichzelf aanbieden, of laten aanbieden in een georganiseerd verband. Daarbij kan tevens de vraag gesteld worden of er sprake is van gedwongen prostitutie. In dat geval is er mogelijk sprake van mensenhandel en zal de prostituee als slachtoffer benaderd moeten worden. Ook worden minderjarige prostituees aangetroffen. Op al deze aspecten van de prostitutiebranche dient een passende reactie plaats te vinden vanuit de organisaties die met de handhaving, controle, opsporing en hulpverlening belast zijn.

De politie is verantwoordelijk voor het toezicht op de totale prostitutiebranche. Zoals omschreven in het projectplan van het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel, is gebleken dat het toezicht op de legale branche in het kader van bestuurlijk toezicht voldoet, maar dat handhaving op de illegale branche niet voldoende wordt uitgevoerd. Hierdoor is er te weinig inzicht in deze branche waardoor onder andere de signalen van mensenhandel en de daartoe noodzakelijke informatieverzameling, -verwerking en analyse, onvoldoende is. Binnen de regio Rotterdam-Rijnmond is de Regionale Recherche Dienst (RRD) verantwoordelijk voor de portefeuille Mensenhandel, waar de illegale gedwongen prostitutie deel van uit maakt. De RRD heeft voor de duur van een jaar een team opgericht, het 'Controleteam Prostitutie en Mensenhandel' (CPM). Dit team heeft als taken meer inzicht te verkrijgen in deze illegale prostitutiebranche, slachtoffers uit het circuit te halen en een informatiepositie aangaande deze problematiek te verwerven. Het team is op 1 mei 2005 operationeel geworden. Dit team maakt deel uit van het netwerk, of keten, van organisaties die actief zijn in de illegale prostitutiebranche, vanwege hun handhavings-, opsporings-, of hulpverleningstaken. Deze organisaties worden (keten)partners genoemd.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling "is de eerste stap in ieder wetenschappelijk onderzoek, die bestaat uit de zo compleet, tijdig en beknopt mogelijke omschrijving van het probleem en de formulering van de probleemstelling" (Hakvoort, J.L.M. 1995 : 53). Een heldere probleemstelling aan het begin van een onderzoek is van groot belang, omdat daarmee een aantal noodzakelijke beslissingen over de opzet van het onderzoek gemakkelijker en beter beargumenteerd genomen kan worden.

De probleemstelling valt uiteen in een doelstelling, welke de richting van het onderzoek bepaalt, en een vraagstelling welke het onderzoek afbakent.

Doel van het onderzoek:

Helderheid verschaffen en handvatten bieden welke leiden tot een betere samenwerking in de aanpak van illegale prostitutie in de regio Rotterdam-Rijnmond.

Onderzoeksvraag:

Welke vorm van samenwerking bestaat er tussen de handhavingsorganisaties in aanpak van illegale prostitutie in de regio Rotterdam-Rijnmond en hoe kan deze samenwerking verbeterd worden?

Om uiteindelijk tot beantwoording te komen, zal een aantal deelvragen geformuleerd worden. De inzichten en antwoorden, verkregen op de deelvragen, vormen samen de beantwoording van de centrale vraagstelling.

De deelvragen:

1. Wat is de stand van zaken van de prostitutie na de opheffing van het algemeen bordeelverbod?
2. Wat is het beleid van de gemeente Rotterdam met betrekking tot de prostitutie?
3. Wat zijn de participerende partners en wat zijn hun verantwoordelijkheden en taken?
4. In hoeverre hebben samenwerkingrelaties tussen de betrokken actoren de kenmerken van netwerken of ketens?
5. Waar dient naar oordeel van de betrokken actoren de rol van sturing te liggen?

1.3 Aanpak onderzoek

Om tot beantwoording te kunnen komen van deze deelvragen en daarmee de onderzoeksvraag, is gebruik gemaakt van verschillende methoden zoals participerende observatie, documentanalyse, interviews en evaluatiestudies. Ook is de aanpak van de illegale prostitutie in de regio Brabant Zuid-oost onderzocht, waarbij het Prostitutie Controleteam Eindhoven centraal stond.

Gedurende vijf maanden heb ik de kans gekregen om stage te lopen bij het Politiekorps Rotterdam-Rijnmond binnen het team dat zich richt op de problematiek van illegale prostitutie, het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM). Dit heeft me de kans gegeven het illegale circuit en het netwerk van dichtbij te observeren en waar mogelijk, in te participeren.

1.4 Relevantie

Dit onderzoek heeft niet slechts tot doel het afronden van mijn studie Bestuurskunde. Tevens heeft dit onderzoek een maatschappelijke, wetenschappelijke en beleidsmatige relevantie;

Maatschappelijk

De resultaten van dit onderzoek kunnen wezenlijk bijdragen tot een effectieve bestrijding van de problematiek van mensenhandel. De slachtoffers van deze misdaad wordt ernstig onrecht aangedaan en worden beroofd van het zelfbeschikkingsrecht en inte-

griteit van het eigen lichaam. Dit laat diepe wonden en mogelijk trauma's na op het slachtoffer. Een betere bestrijding van mensenhandel kan ertoe leiden dat meer slachtoffers uit het circuit worden gehaald en dat personen die deze misdaad op hun geweten hebben, strafrechtelijk worden vervolgd.

Wetenschappelijk

De resultaten van dit onderzoek kunnen mogelijkheden aandragen om gezamenlijk tot samenwerking en/of sturing te komen in complexe samenwerkingsverbanden waarin op basis van gelijkheid wordt samengewerkt en waarbij tevens een gemeenschappelijk draagvlak ontbreekt.

Beleidsmatig

De resultaten van dit onderzoek kunnen bijdragen tot een verheldering van de mogelijkheden tot samenwerking tussen de actoren in het netwerk en het aanreiken van handvatten aan deze actoren om te komen tot een effectieve aanpak van illegale prostitutie.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beeld gegeven van de achtergrond van de prostitutie en de problematiek. In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de prostitutie, het landelijke prostitutiebeleid, het juridisch kader en ten slotte zal weergegeven worden wat de effecten zijn geweest van de opheffing van het algemeen bordeelverbod.

Hoofdstuk 3 vormt het theoretische deel van dit onderzoek. In dit hoofdstuk worden de cruciale begrippen gedefinieerd. Dit hoofdstuk zal afgesloten worden met een slotbeschouwing waarin de kernpunten worden samengevoegd. Dit vormt in een volgend hoofdstuk het beoordelingskader, dat bindend is geweest bij het casuonderzoek en de analyse van de bevindingen.

Het empirische deel van dit onderzoek wordt weergegeven in hoofdstuk 4 en 5. In hoofdstuk 4 zal het Rotterdamse prostitutiebeleid uiteen gezet worden. Zowel het prostitutiebeleid voor als na de opheffing van het algemeen bordeelverbod wordt behandeld. Afgesloten wordt met de presentatie van bevindingen van een eerder verschenen evaluatierapport over het Rotterdamse prostitutiebeleid.

In hoofdstuk 5 worden de bevindingen van het casuonderzoek weergegeven. Allereerst zal de aanpak van het veldonderzoek gepresenteerd worden, waarna de presentatie van het beoordelingskader volgt. Nadat de bevindingen zijn gepresenteerd van het onderzoek in de regio Rotterdam-Rijnmond, zal het hoofdstuk afgesloten worden met de presentatie van de bevindingen van het onderzoek naar het Prostitutie Controleteam Eindhoven.

Afsluitend zullen in hoofdstuk 6 de analyse en conclusie gepresenteerd worden, om ten slotte af te sluiten met enkele aanbevelingen ter verbetering van de aanpak van illegale prostitutie in de regio Rotterdam-Rijnmond.

2 Beleid, context en achtergronden

2.1 Achtergrond

“Prostitutie is seksueel contact tegen een materiele vergoeding” (Scholtens, 1980:9). Voorwaarde is echter wel dat er sprake dient te zijn van beroepsmatigheid.

De aanwezigheid van prostitutie is een gevolg van een grote maatschappelijke behoefte. Het legale circuit is zich steeds meer aan het ontwikkelen als een professionele bedrijfstak. Deze markt wordt transparanter, beter controleerbaar en de positie van de prostituee is daar sterk verbeterd. Voor een deel het gevolg van de wetwijziging in 2000. Maar de prostitutiebranche heeft een sterk ambigue karakter. Enerzijds de genoemde legale exploitatie, anderzijds de illegale prostitutie waar sprake is van slechte arbeidsomstandigheden, mensenhandel, uitbuiting en geweld.

Illegale prostitutie

Het begrip illegale prostitutie is niet gemakkelijk en eenduidig te definiëren. Na de wetwijziging in 2000 is het beroep van souteneur, oftewel pooier, een legaal beroep geworden. Tevens wordt na de wetwijziging prostitutie als zelfstandige bedrijfstak erkend. Bedrijven, dan wel personen die prostitutie exploiteren zonder de noodzakelijke vergunningen, zijn strafbaar. Daarmee is echter nog geen definitie gegeven. Illegale prostitutie gaat namelijk verder dan het ontbreken van een of meerdere vergunningen. Het brengen in de prostitutie of daarin houden van minderjarigen of onvrijwilligen is strafbaar, evenals het in het buitenland werven en over de grens vervoeren van mensen voor de prostitutie. Ook is het werken in de prostitutie zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning strafbaar, zo ook het tewerkstellen van illegale prostituees. Personen van buiten de Europese Unie die niet beschikken over een geldige verblijfstitel waarmee het toegestaan is om in Nederland te werken, mogen geen inkomsten verweven uit arbeid. Uiteraard geldt dit ook voor werk in de prostitutie. Hiertoe worden ook gerekend, personen die in Nederland verblijven op basis van een toeristenvisum en personen uit niet-visumplichtige landen gedurende de zogeheten vrije termijn van drie maanden (Verwey-Jonker, 2002:52). De personen van buiten de Europese Unie, die legaal in Nederland verblijven, maar geen voor arbeid geldige verblijfstitel hebben, bijvoorbeeld buitenlandse studenten, en die toch arbeid verrichten, zullen hun verblijfstitel kwijtraken of deze zal niet worden verlengd. Vreemdelingen die betaalde arbeid verrichten terwijl deze personen hier illegaal verblijven, kunnen op grond van de Vreemdelingenwet het land uitgezet worden. Personen uit niet EU-landen kunnen legaal in de prostitutie werken als zij beschikken over een verblijfstitel die het verrichten van arbeid in loondienst zonder tewerkstellingsvergunning toestaat. Personen uit de landen van de EU mogen uit hoofde van het EU verdrag in Nederland verblijven en in de prostitutie werken, mits de inkomsten die zij verwerven niet marginaal en bijkomstig zijn. Een werkgever heeft voor de tewerkstelling van EU-onderdanen geen tewerkstellingsvergunning nodig. Prostituees van buiten de EU hebben geen legale status, aangezien niet EU-onderdanen hier niet in de prostitutie mogen werken. Voor een prostituee van buiten de EU is geen tewerkstellingsvergunning

ning te krijgen gezien het generale verbod in het Uitvoeringsbesluit bij de Wet Arbeid Vreemdelingen op het tewerkstellen van personen voor seksuele diensten (Verwey-Jonker, 2002).

Onvrijwillige prostitutie

Deze uiting van illegale prostitutie wordt ook aangeduid als mensenhandel. Mensenhandel is een zwaar delict dat ernstig inbreuk maakt op de geestelijke en lichamelijke integriteit van mensen en hun persoonlijke vrijheid. Bij mensenhandel kan sprake zijn van criminaliteit in georganiseerd verband. Mensenhandelaren zijn dan veelal georganiseerd in bovenregionaal of internationaal verband, vaak gestructureerd als een netwerk. Voor 1 januari 2005 werd op grond van artikel 250a WvSr 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'. Na deze datum trad artikel 273a WvSr in werking. Dit artikel ligt meer in lijn met de internationale opvatting over mensenhandel, namelijk de bredere opvatting, waarin de sociaal-economische uitbuiting in allerlei sectoren (bijvoorbeeld horeca) strafbaar wordt gesteld.

Mensenhandel is geen klachtdelict wat inhoudt dat voor opsporing en vervolging, aangifte niet noodzakelijk is. In het kader van bewijsvoering is een aangifte wel van belang. Om deze reden is de B-9 procedure (voormalige B-17) in het leven geroepen. Kortweg is dit een procedure, gestart door de Officier van Justitie, waar het slachtoffer drie maanden bedenktijd krijgt om aangifte te doen. Bedenktijd is vaak nodig omdat de slachtoffers bang zijn voor represailles of het Stockholm-syndroom¹ speelt een rol. Tijdens deze procedure krijgt het slachtoffer een verblijfstatus en wordt zij (of hij) ondergebracht in een Blijf-van-m'n-lijf-huis.

Slachtoffers van gedwongen prostitutie verkeren vaak in een kwetsbare positie. Hun illegale status belemmert hen om naar de politie te stappen. Tevens worden de slachtoffers bedreigd (of familie van slachtoffers) en worden zij bang gemaakt met allerlei verhalen over de politie. Deze omstandigheden verhinderen dat slachtoffers hier vrijuit over willen spreken. Samenvattend kan een aantal signalen van mensenhandel en/of gedwongen prostitutie weergegeven worden (Verwey-Jonker, 2002:55):

- Geen beschikking hebben over eigen reisdocumenten.
- Angst voor uitzetting.
- Het door betrokkene niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten.
- Het onthouden van medische hulp.
- Plicht tot afbetaling van exorbitant hoge (soms stijgende) reissom, voordat over de eigen inkomsten kan worden beschikt of kan worden gestopt met werken.
- Het moeten afdragen van het grootste (soms toenemend) percentage van de inkomsten hetzij aan de exploitant, hetzij aan derden.
- Uitbetaling aan het slachtoffer van een met de Nederlandse prostitutie afwijkend percentage.
- Plicht om een minimumbedrag per dag te verdienen.
- De exploitant heeft een overnamebedrag betaald en/of draagt een deel van de inkomsten af aan derden.
- Beperken van de bewegingsvrijheid (bijvoorbeeld niet lang weg mogen, (voortdurende) begeleiding en bewaking), een altijd aanwezige toezichthouder; dit is niet

¹ Het verschijnsel dat mensen zich onder bepaalde omstandigheden hechten aan personen die hen ernstig onrecht aandoen.

noodzakelijkerwijze de exploitant.

- Chantage of bedreiging van familie in het land van herkomst.
- Onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang moeten werken.
- Dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling.

Minderjarige prostitutie

Het exploiteren van minderjarige prostituees is per definitie illegaal. Wanneer bij een controle minderjarige prostituees worden aangetroffen, zal de burgemeester direct tot sluiting van de seksinrichting² overgaan en de vergunning wordt ingetrokken. Dit is de zwaarste sanctie.

Deze vorm van prostitutie is helaas erg verborgen en moeilijk zichtbaar. Oorzaak is vaak het gebruik van vervalste documenten, maar ook de mobiliteit van de prostituees. Deze minderjarige prostituees wisselen vaak van werkplek, zodat hun aanwezigheid het minst opvalt. Ook het werken in meer onzichtbare en onofficiële circuits, zoals escort en thuisprostitutie, is een oorzaak.

2.2 Ontwikkeling prostitutie

“Tolle meretrices de mundo, et replebis ipsum sodomia.”³

Dit was de heersende gedachten met betrekking tot de prostitutie in de Middeleeuwen.

Toen was er sprake van een situatie waarin prostitutie werd geaccepteerd. Prostitutie was weliswaar niet strafbaar, maar het geven van de aanleiding daartoe wel. Opmerkelijk is dat de lokale overheid destijds al pogingen ondernam om de prostitutie te reguleren. Er waren kledingvoorschriften van kracht en er was een tijdsklok actief. Ook waren er specifieke geboden en verboden opgesteld met betrekking tot de afwerkplekken. In de buurt van een kerk was uit den boze en de prostitutie werd vooral verplaatst naar die plaatsen in de stad waar de moraal laag was en ongeregelheden niet zeldzaam waren (Van der Wurft-Bodt 1988 : 9-12).

In de periode van de tweede helft van de 16e eeuw kregen de Calvinisten steeds meer invloed, zo ook in het (lokaal)bestuur. Al snel werd de prostitutie in al haar hoedanigheid verboden en verworpen. Ook de bezoeker van een prostituee was strafbaar. Welke gevolgen dit met zich meebracht was een herkenbare beweging, ook in onze tijd. Namelijk, de prostitutie verplaatste zich ‘ondergronds’. In huizen en in niet als seksinrichting herkenbare openbare gelegenheden zoals cafés e.d. Deze situatie evolueerde uiteindelijk weer in een gedoogbeleid. Degenen die belast waren bij de handhaving waren daarbij echter mogelijk corrupt en verdienden aan de prostituees, door hen ‘bescherming’ te bieden en daar een vergoeding voor te ontvangen (Van der Wurft-Bodt 1988, p. 28). Mogelijk de voorloper van de heden ten daagse pooier.

Begin 19e eeuw namen Franse wetten de plaats in van de oude lokale verordeningen en werden de bordelen en prostituees geregistreerd. Er werd aandacht besteed aan de gezondheid van de prostituees, waarbij de nadruk viel op eventuele geslachtsziekten. Ook werden regels en voorschriften van kracht die richtlijnen gaven betreffende de afwerkplaatsen en dan vooral waar deze zich niet konden bevinden (Van der Wurft-Bodt 1988 : 42).

² Een voor het publiek toegankelijke en besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht.

³ “Verwijder de hoeren uit de wereld en daarvoor zult gij de wereld met ontucht vullen” (Van der Wurft-Bodt, 1988).

Vervolgens werd aan het eind 19e eeuw de maatschappelijke druk tegen de prostitutie, met name vanuit protestantse hoek, steeds groter, hetgeen resulteerde in de tot stand koming van bordeelverboden in verschillende gemeenten (Van der Wurft-Bodt 1988 : 84). Ten slotte, in 1911, werd een landelijk bordeelverbod van kracht.

2.3 Juridisch kader

Opheffing Algemeen Bordeelverbod

Op 1 oktober 2000 is de opheffing van het algemeen bordeelverbod van kracht geworden. In juli 1997 heeft de regering bij de Tweede Kamer hiertoe een voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht ingediend en in oktober 1999 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaard (Daalder, 2002:7). Om de gemeenten de benodigde voorbereidingstijd te geven, is besloten door de toenmalige Minister van Justitie om de wet op 1 oktober 2000 te laten intreden. Om gemeenten de mogelijkheid te bieden om lokaal beleid te voeren en de gemeentelijke verordening van toepassing te laten zijn op diverse seksbedrijven, is artikel 151 van de Gemeentewet uitgebreid. Zoals uit de bijbehorende Memorie van Toelichting blijkt, heeft de wetgever zes hoofddoelstellingen aan de wetwijziging verbonden:

1. Het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid;
2. Het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
3. Het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
4. Het beschermen van de positie van prostituees;
5. Het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen;
6. Het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel)

Een van de achterliggende gedachten van de wetwijziging is dat door het aanbrengen van een scheiding tussen strafwaardige en niet strafwaardige vormen van exploitatie van prostitutie, de prostitutiebranche kan worden gesaneerd en ontdaan van criminele randverschijnselen en dat tegen de uitbuiting in de prostitutie (onvrijwillige/minderjarig) krachtiger kan worden opgetreden. Voor de niet strafwaardige vormen van exploitatie wordt in feite met de wetwijziging de gedoogsituatie die al jaren bestaat, gelegaliseerd.

Artikel 273a WvSr

1 Januari 2005 vond de wijziging plaats van artikel 250a WvSr naar artikel 273a WvSr. Kern van de wetwijziging is een verbreding van de definitie van mensenhandel tot andere vormen van slavernijachtige uitbuiting in economische sectoren buiten de seksindustrie. Hoewel met deze verbreding ook andere economische sectoren in beeld komen, is duidelijk dat de excessen die voor opsporing en vervolging op basis van het nieuwe mensenhandelartikel in aanmerking komen zich vooral zullen voordoen in relatie tot de seksindustrie. Uitbuiting voor seksuele doeleinden heeft een specifiek karakter ten opzichte van andere vormen van uitbuiting, gelet op de grove schending van mensenrechten die zich daarbij voordoet (Nationaal Actieplan Mensenhandel, 2004:7).

Artikel 126ff

Een ander artikel dat van grote invloed is op het handelen van organisaties die met handhaving en toezicht belast zijn, is het artikel waarin het verbod op doorlaten geregeld is. Van doorlaten is sprake wanneer in een situatie, waarin het verbod op doorlaten geldt op grond van een zwaarwegend opsporingsbelang, niettemin wordt afgezien van strafrechtelijk ingrijpen.

Bij voldoende wetenschap omtrent gevallen van mensensmokkel, mensenhandel en wederrechtelijke vrijheidsberoving, waarbij de menselijke waardigheid direct in het geding is, geldt de verplichting tot strafrechtelijk ingrijpen ter beëindiging van deze situaties en ter aanhouding van verdachten. Zwaarwegende opsporingsbelangen kunnen hier niet leiden tot ontheffing van de verplichting tot het beëindigen van de hier bedoelde mensenwaardige situaties.

Dit verbod op doorlaten is het resultaat van een door de Tweede Kamer aanvaarde motie, de motie Rouvoet. Hierin is opgenomen dat de Kamer het niet aanvaardbaar vindt dat het doorlaten van personen in de zin van het laten voortduren van de misdrijven mensensmokkel, mensenhandel en wederrechtelijke vrijheidsberoving, nadat zij in het kader van de opsporing zijn geconstateerd. De motie is door de minister zo geïnterpreteerd dat er in het geval van mensenhandel altijd sprake is van strijdigheid met de menselijke waardigheid. Kortom, er is geen ruimte om de belangen die met aanhouding zijn gediend, af te wegen tegen het belang om een aanhouding uit te stellen.

2.4 Stand van zaken na opheffing Algemeen Bordeelverbod

Landelijk perspectief

“De opvattingen in de samenleving over het verschijnsel prostitutie zijn zeer divers. Die verschillende meningen vertalen zich ook in uiteenlopende politieke standpunten over de houding van de overheid ten aanzien van prostitutie en de prostitutie branche. (...) Die houding varieert van ontkennen, aanvaarden en regelen tot verbieden, gedogen of combinaties daarvan. (...) Maar een feit is dat prostitutie en de uitbating daarvan bestaan en zullen blijven bestaan. (...) Het wordt tijd om actief op te treden.” (minister van Justitie, Toespraak 1999).

En er werd opgetreden. Na de opheffing van het algemeen bordeelverbod grepen gemeenten de kans om beleid te ontwikkelen dat nauw was toegesneden op de lokale omstandigheden. Dit leidde tot een situatie waar een meerderheid van de gemeenten een prostitutiebeleid had ontwikkeld en geïmplementeerd. De kleinere gemeenten hebben er in het algemeen voor gekozen om in een breder verband beleid te ontwikkelen, ofwel deel uit te maken van een breed regionaal beleidsplan. Wat betreft de vormgeving van het prostitutiebeleid is een aantal opties zichtbaar (ES&E, 2000 : 13):

- Gemeenten of regio's met alleen een maximumbeleid. Deze gemeenten willen hetzelfde aantal prostitutiebedrijven blijven behouden en vastleggen in de APV. Rotterdam is hier een voorbeeld van.
- Regio's met zowel een regionaal maximumbeleid én een lokaal maximumbeleid. Zij willen op regionaal niveau hetzelfde aantal prostitutiebedrijven behouden en vastleggen in de APV, maar voor gemeenten waar nog geen bordeel was toegestaan, de optie

van ten minste één prostitutiebedrijf mogelijk maken.

- Gemeenten die een lager aantal vastleggen in de APV dan het bestaande aantal.
- Gemeenten die een nulbeleid voeren door:
 - Ofwel een strikt verbod op te nemen in de APV;
 - Of een regionaal maximum af te spreken zodat in de eigen (veelal kleine) gemeente geen bedrijven 'toegelaten' worden, omdat de grotere gemeenten in de regio het maximum op zich nemen;
 - Of in de APV een maximum van bijvoorbeeld één op te nemen, maar de bestemmingsplannen niet te veranderen of andere instrumenten zodanig aan te passen dat er geen vestiging mogelijk is.

Het nulbeleid neemt een bijzondere plaats in. Het is immers niet in overeenstemming met de huidige wetgeving. Dit nulbeleid houdt kortweg in dat in de desbetreffende gemeente waar een nulbeleid wordt gehanteerd, zich geen prostitutiebedrijven kunnen vestigen, ondanks het feit dat het algemeen bordeelverbod opgeheven is. Reden hiervoor zijn de soms diepgewortelde geloofsovertuigingen van bepaalde kleine en hechte gemeenten. Daarentegen is het ook mogelijk om onder de vlag van maximum beleid, een nulbeleid te voeren. De gemeente heeft een aantal bestuurlijke instrumenten tot haar beschikking om de voorwaarden die gesteld worden aan een prostitutiebedrijf van dien aard te laten zijn, dat bedrijfsvoering simpelweg onmogelijk is. Een voorbeeld van zo'n instrument is het bestemmingsplan of zeer strenge eisen voor het afgeven van een vergunning.

In de gemeenten waar een maximumbeleid wordt gehanteerd, komt dit meestal overeen met de handhaving van het aantal seksinrichtingen. In gemeenten waar nog geen seksinrichting gevestigd was en waar een maximum beleid wordt gevoerd, is vaak gekozen voor een maximumstelsel van één.

Lokale toepassing landelijk beleid

Door de autonomie van de gemeenten is er geen sprake van uniformiteit in het beleid. Uniformiteit is weliswaar geen vereiste of streven van het Kabinet, wel kan het in het kader van handhaving een knelpunt vormen. Lokale verschillen in de mate waarin gemeenten het door hen vastgelegde prostitutiebeleid uitvoeren en handhaven, leidt tot verplaatsingen van strafbare vormen van exploitatie, (mensenhandel) en prostitutie door personen zonder geldige verblijfsvergunning (potentieel slachtoffers van de mensenhandel), naar gemeenten waar minder of minder streng wordt gecontroleerd (Ministerie van Justitie, 2004 : 4-5). Dit levert een risico op voor het bereiken van de doelstellingen van de wetwijziging. Daarom het is het noodzakelijk dat de gemeenten hun beleid waar nodig bijschaven en veel aandacht schenken aan de handhaving. Dit is een essentieel issue, aangezien het niet wenselijk is wederom in een gedoogsituatie te belanden.

Verschillende partijen bezitten de mogelijkheid, maar worden tegelijkertijd verplicht de handhaving vorm te geven en te implementeren. Veel gemeenten hebben op lokaal, dan wel regionaal niveau, de handhaving vorm gegeven. In het bijzonder is de handhavingdriehoek (politie, justitie, gemeente) vanaf de opheffing van het algemeen bordeelverbod actief. Daarnaast zijn ook andere samenwerkingsverbanden in steeds meer gemeenten en regio's actief. De partners van het prostitutiebeleid zijn veelal de belastingdienst, SIOD, FIOD, vreemdelingendienst en arbeidsinspectie. Deze partners zijn ieder verantwoordelijk voor een deel van de handhaving en voeren deze taak onder

eigen verantwoordelijkheid uit. De samenstelling van het samenwerkingsverband of keten is overigens per gemeente of regio sterk fluctuerend. De plaats van de belastingdienst is voor veel gemeenten nog onduidelijk. Zowel op landelijk als lokaal niveau zijn veel betrokkenen van mening dat de belastingdienst, zeker op dit moment, terughoudend moet zijn in haar rol. Indien de belastingdienst in bepaalde gemeenten zeer actief optreedt en in andere gemeenten minder actief, zouden verplaatsingseffecten kunnen optreden (ES&E, 2000 : 22).

Zwakke plekken

De bestuurlijke handhaving van de prostitutiebranche in algemene zin vertoont zwakke plekken. Deels wordt dit veroorzaakt doordat veel gemeenten weinig kennis en ervaring hebben, maar ook omdat de rol binnen het netwerk onduidelijk is en daarmee tekortkomingen vertoont in de uitvoering. Met name de samenwerking met politie is niet duidelijk afgebakend en omschreven. Primair is de ontwikkeling van beleid en regelgeving met betrekking tot de prostitutiebranche, vanuit zowel bouwkundig en hygiënisch oogpunt en de exploitatie, de verantwoordelijkheid van gemeenten. Deze dragen dan ook de formele verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke handhaving. Daarnaast controleert de politie de vergunningen van de seksinrichtingen, teneinde mensenhandel en -uitbuiting op te sporen. Beide, bestuur én politie, zijn dus belast met een controlerende taak. Beide met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Met het oog op de doelstellingen bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod is steeds een integrale en multidisciplinaire aanpak voorgestaan, waarin het bestuursrecht en het strafrecht nevensgeschikt en complementair worden ingezet (Ministerie van Justitie, 2004 : 8). De politie beschikt over veel inzichten waardoor vormen van mensenhandel kunnen worden opgemerkt. Het bestuur mist deze eigenschap, waardoor de politie veelal participeert in bestuurlijke controles. Hier komt het complementaire aspect goed naar voren. Bij het aantreffen van mensenhandel kan er op korte termijn door de politie een strafrechtelijk onderzoek gestart worden. Een andere eigenschap is dat de politie eventuele ongeregelde tijdens controles voorkomt, danwel daar een passend antwoord op heeft. Gezien deze eigenschappen is de politie, een speciaal daartoe ingericht team, in vrijwel de meeste gemeenten als gemandateerd bestuurlijk toezichthouder op de exploitatievoorwaarden van de seksinrichtingen gaan toezien. Het mandaat wordt bij besluit door de burgemeester afgegeven op basis van de Gemeentewet.

“Het geïntensiveerde toezicht door de politie als bestuurlijk toezichthouder in menige politieregio heeft een duidelijk begin van decriminalisering en sanering in de branche teweeg gebracht. De beste resultaten zijn bereikt in die gemeenten, waar het bestuurlijk toezicht op de exploitatievoorwaarden aan de politie werd gemandateerd en waar het bestuur een adequaat vervolg aan dit toezicht gaf” (Ministerie van Justitie, 2004 : 8). Dit geïntensiveerde toezicht heeft voorts als effect, dat de informatiepositie binnen de prostitutiebranche de afgelopen vier jaar sterk is verbeterd. In de politieregio's waar sprake is van een aanpak waarin het bestuursrecht en het strafrecht nevensgeschikt en complementair worden ingezet, worden beduidend meer slachtoffers van mensenhandel getraceerd.

Conclusie Quick Scan rapport

In rapport 'handhaving lokaal prostitutiebeleid' worden de volgende conclusies getrokken. De doelstellingen bij de wetswijziging nog niet zijn bereikt. De legalisering

van de branche is en blijft een complex proces, waarin niet alleen het bereiken van vooruitgang op de afzonderlijke doelstellingen langzaam en moeizaam blijkt, maar waarin tevens mogelijke contradicties bestaan tussen de doelstellingen. Enerzijds wordt er gestreefd naar een zelfstandige positie van de prostituees, anderzijds wordt dit bemoeilijkt door het beheersen en reguleren van de branche. Ook kan het optreden van een organisatie binnen de handhavingsketen, een belemmering vormen voor de realisatie van de doelstellingen van een andere ketenpartner. De behoefte aan informatie en de uitwisseling hiervan, staat loodrecht op de behoefte aan anonimiteit en privacy van de prostituees. Deze tegenstellingen en samenhangen maken dat ketenpartners in de branche intensief en nauw moeten samenwerken om de gezamenlijke doelstellingen van de legalisatie te realiseren. Hiervoor is een integrale aanpak noodzakelijk, waarin concrete maatregelen worden getroffen om knelpunten te elimineren en waarin alle betrokken partners hun verantwoordelijkheid nemen. Dit vergt niet alleen volledige betrokkenheid, maar ook een bepaalde aansturing en coördinatie.

De stand van zaken in lokaal perspectief is erg interessant voor dit onderzoek. Dit wordt samengevoegd met de evaluatie van het Rotterdams prostitutiebeleid in hoofdstuk vier.

3 Theoretisch kader

Een cruciaal begrip in dit onderzoek is samenwerking. Omdat dit een essentieel begrip is in dit onderzoek, zal dit als eerste verkend worden. Daarna wordt samenwerking nader getypeerd. In het netwerk wordt samengewerkt in handhaving. De theoretische benadering van deze samenwerking in handhaving zal direct volgen na de uitwerking van het centrale begrip.

Tevens wordt aandacht besteed aan percepties, de beelden die actoren hebben met betrekking tot samenwerking.

Samenwerkende actoren vormen vaak een netwerk of keten. Daarom wordt in dit hoofdstuk eveneens aandacht besteed aan de kenmerken en karakteristieken van netwerken en ketens.

Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een slotbeschouwing van de belangrijkste begrippen in deze theoretische verkenning.

3.1 Samenwerking

Pröpper stelt dat in de praktijk van het openbaar bestuur een voortdurende roep is om meer coördinatie, integratie en samenwerking (Pröpper, 2000). Doelgroepenbeleid, gebiedsgerichte benadering en integrale aanpak zijn het devies. Tegelijkertijd zijn aan de andere kant bezwaren op te vangen, gericht op de stroperigheid, de overmaat van vervlechting en de afhankelijkheid van zwakke schakels die processen vertragen.

Om maatschappelijke vraagstukken slagvaardig op te pakken, is het belangrijk hoe het samenspel tussen de betrokken organisaties in een beleidsnetwerk is georganiseerd. De dimensie van het vraagstuk verandert daarmee van organisatie naar interorganisatie. Samenwerking kan tot een grotere slagvaardigheid leiden. Organisaties die niet in staat zijn op eigen kracht bepaalde vraagstukken te beantwoorden, kunnen hun uitweg zoeken in samenwerking. Samenwerking biedt de mogelijkheid krachten te bundelen en de mogelijkheid tot kennisuitwisseling tussen betrokken organisaties ontstaat. Ook kan een verhelderende discussie plaatshebben over hun inzichten en plannen, welke kan leiden tot een betere en een zorgvuldiger afgewogen aanpak. Anderzijds kan samenwerking ook tot minder slagvaardigheid leiden. Stroperigheid kan zijn intrede doen waardoor de snelheid van handelen wordt beperkt. Transactiekosten stijgen en er worden verwachtingen gecreëerd; actoren willen betrokken worden bij het beleid van de andere actor(en). Als er gezamenlijk beleid wordt gevoerd door meerdere actoren, kan deze afhankelijkheid verder toenemen, met als gevolg dat de snelheid van het beleid wordt bepaald door de zwakste schakel. Ook de vraag waar de verantwoordelijkheid ligt kan spanningen opleveren binnen het verband, met name ten tijde van calamiteiten of als het samenwerkingsverband faalt.

Samenwerking tussen organisaties heeft ook consequenties voor de identiteit van de organisatie. De gemeenschappelijke identiteit kan toenemen doordat organisaties zich solidair voelen met andere organisaties en er een gemeenschappelijke beleving ont-

staat. Anderzijds kan samenwerking tot vermindering van de individuele identiteit leiden en daarmee ook van de autonomie (Scharpf, 1973 in Pröpper, 2000).

Verantwoordelijkheid

Samenwerking kan tot een grotere mate van verantwoordelijkheid van de organisatie leiden. Samenwerking kan voor meer inzicht zorgen en met zich mee brengen dat organisaties zich verantwoordelijk voelen voor het grotere geheel. Organisaties worden er direct mee geconfronteerd als hun handelen consequenties voor hun samenwerkingspartners heeft. Samenwerking kan, zoals eerder weergegeven, daarentegen ook tot verlies aan verantwoordelijkheid leiden.

Conflicten

Samenwerking kan leiden tot een toename, maar ook tot een afname van conflicten. Door samenwerking kunnen barrières en conflicten naar de oppervlakte gedreven worden zodat deze kunnen worden opgelost. Ook kan een conflict een stimulans bieden voor het zoeken naar nieuwe wegen. Zodoende kan een conflict als kracht achter innovatie gezien worden. Dat een conflict escaleert en afbreuk doet aan het samenwerkingsverband is echter niet uitgesloten. Dan kan stress ontstaan, evenals demotivatie en tegenwerking.

3.2 Vormen van samenwerking

Het begrip samenwerking wordt vaak en gemakkelijk gebruikt om allerlei verbanden tussen actoren aan te geven. Zowel verbanden die erg adhoc en bilateraal zijn, als compleet op elkaar afgestemde netwerken, worden vaak als samenwerking betiteld. Toch kan en dient hier een nuance aangebracht te worden. Samenwerking is als het ware een verzamel-, een containerbegrip. Met samenwerking bedoelen we de relatie tussen actoren maar het zegt weinig tot niets over het karakter van deze relatie. Veel concreter kan de relatie omschreven worden in termen als coördinatie, integratie, differentiatie en autonomie. Ook wordt in de nuancering het begrip samenwerking gebruikt, echter, dit is een specifieke uiting van de relatie tussen actoren.

Coördinatie

Het begrip coördinatie kenmerkt zich door zijn ambigue karakter. Het wordt zowel gebruikt om een proces, als om resultaten aan te duiden. Coördinatie als proces is het bewust op elkaar afstemmen van twee of meer actoren van hun individuele en/of gemeenschappelijke handelingsplannen (tijdskeuzen, doelen, instrumenten). Wanneer dit door slechts één actor wordt gedaan, is er geen sprake van coördinatie, maar van (eenzijdige) aanpassing. Coördinatie als resultaat duidt op de situatie dat de handelingen van twee of meer actoren ook werkelijk op elkaar zijn afgestemd, of dit nu bewust of onbewust gebeurt. Het begrip coördinatie heeft geen duidelijke tegenpool. Algemeen kan gesteld worden dat coördinatie het tegenovergestelde is van langs elkaar heen werken (Pröpper 2000).

Integratie

Integratie is te zien als een bijzondere of een vergaande vorm van coördinatie. Integratie als proces duidt op het bewust afstemmen van handelingsplannen van twee of

meer actoren zodat er een eenheid of een samenhangend geheel ontstaat. Van integratie als resultaat is sprake als deze eenheid feitelijk wordt gerealiseerd.

Differentiatie

Differentiatie duidt in het algemeen op het bestaan van, of de ontwikkeling naar verschillen. Daarbij kan het gaan om verschillen in kennis, belangen, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden et cetera. Waar coördinatie en 'langs elkaar heen werken' elkaar uitsluiten, geldt dit niet voor integratie en differentiatie. De eenheid die bij integratie wordt beoogd of resulteert, heeft betrekking op het overbruggen van verschillen. Integratie betekent niet dat differentiatie wordt opgeheven, maar zinvol of functioneel voor het geheel wordt gemaakt (Pröpper 2000).

Samenwerking

Evenals integratie is samenwerking op te vatten als een bijzondere vorm van coördinatie. Samenwerking is de bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijk handelingsplannen. Bij 'slechts' coördinatie kan de afstemming tussen twee of meer actoren beperkt blijven tot hun individuele handelingsplannen. Bij samenwerking daarentegen, is er sprake van een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een belangrijke rol speelt. Waar coördinatie kan ontstaan als een onbewust gevolg van strijd, gaat het bij samenwerking om bewuste coöperatie.

Autonoom opereren betekent dat actoren gescheiden van elkaar en zonder afstemming zelfstandig handelen op basis van individueel bepaalde doelstellingen. Autonoom handelen is niet hetzelfde als geheel geïsoleerd en 'autarkisch' handelen en sluit niet uit dat actoren rekening met elkaar houden of strategisch op elkaar inspelen. Echter, hierover is geen contact en er wordt geen overeenstemming bereikt (Pröpper 2000).

3.3 Samenwerking in handhaving

De context waarin de term *handhaving* wordt gebruikt, kan zeer divers zijn. Maar hoe kan het begrip *handhaving* benaderd worden en bovenal, hoe onderscheidt het zich van begrippen als toezicht en controle? Allereerst zal hiertoe het begrip worden afgebakend.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (Bekkers, 2003: 19) omschrijft *handhaving* als het "door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende voorschriften worden nageleefd". Hier kan worden geconcludeerd dat toezicht de eerste stap vormt in de handhavingssketen. Deze keten kan worden opgevat als een keten van activiteiten, bestaande uit preventie - signalering - oordeelsvorming - sanctionering.

De Algemene Rekenkamer verstaat onder toezicht "het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daartoe vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren" (Bekkers 2003 : 19). In dit perspectief is het mogelijk onderscheid te maken tussen eerstelijns en tweedelijns toezicht. Eerste lijnstoezicht richt zich op het handelen en de gedragingen van burgers en bedrijven, tweede lijnstoezicht daarentegen legt de focus op het handelen en de gedragingen van (mede)overheden.

In het rapport *Inventarisatie handhavingstaken voor gemeentelijke overheden*, verschenen in opdracht van het Ministerie van Justitie, wordt gesteld dat handhaving vanuit twee invalshoeken kan worden benaderd. Enerzijds kan handhaving worden gestructureerd op een bepaald abstractieniveau, anderzijds kan handhaving worden beschouwd vanuit relaties met organisatorische activiteiten. Het genoemde abstractieniveau kan variëren. Op het hoogste niveau kan vanuit een bestuurlijke visie, een handhavingsbeleid worden geformuleerd en uitgevoerd. Een ander, minder abstract niveau is de concretisering van de bestuurlijke visie op handhaving in handhavingsonderwerpen.

Op de wijze waarop handhaving wordt beschouwd op relationele wijze met organisatorische activiteiten, is een drietal verschillende relaties te leggen (Grims, 2003: 4):

- bestuurlijke beleidsvorming en -uitvoering;
- juridische basis;
- concretisering uitvoering handhaving.

Relatie 1: bestuurlijke beleidsvorming en -uitvoering

Bij deze relatie gaat het om convergeren van organisatorische taken, zodat een compacter en abstracter overzicht ontstaat. Dit overzicht is van belang voor de beleidsafwegingen en besluitvorming.

Relatie 2: juridische basis

De tweede relatie is de juridische basis waaruit handhaving voortvloeit. In dit geval wordt handhaving gerelateerd aan de wet- en regelgeving. Welke handhavingstaken moeten bijvoorbeeld als gevolg van de Politiewet of de Vreemdelingenwet ter hand worden genomen? De meerwaarde hiervan is dat inzichtelijk wordt uit welk juridisch kader de handhavingstaken voortvloeien.

Voor een goed begrip van het handhavingsoverzicht zijn de volgende aspecten van belang:

- een deel van de wetgeving wordt door meerdere (overheids-)instanties gehandhaafd;
- wetgeving is veelal ontwikkeld met aanvullende besluiten die ook handhaving behoeven;
- wetgeving bevat vaak geen verwijzing naar concrete handhavingstaken, er is dus sprake van een interpretatie;
- wetgeving is veelal gespecificeerd met behulp van lokale verordeningen die qua inhoud kunnen verschillen.

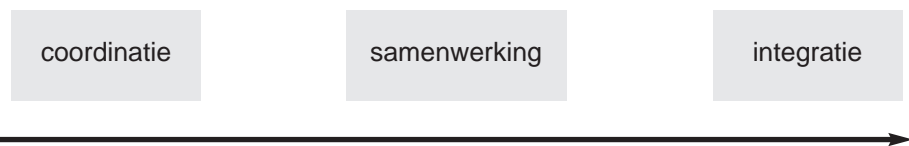
Relatie 3: concretisering uitvoering handhaving

De derde relatie is een nadere concretisering van de wijze waarop in de praktijk met handhaving kan worden omgegaan. In dit geval wordt als het ware ingezoomd op handhaving. Het gaat hierbij om een uitwerking van een specifieke visie op handhaving, handhavingsthema's en -taken. Ook wordt per handhavingstaak inhoudelijk aangegeven wat de aandachtspunten zijn voor de handhavingswerkzaamheden. Bijvoorbeeld: wat zijn bij vergunningen met betrekking tot de seksinrichting de handhavingaspecten waar de uitvoerders op moeten letten?

3.4 Coördinatie, samenwerking en integrale handhaving

Kenmerkend voor het begrip integrale handhaving is dat hier in de praktijk verschillende betekenissen aan wordt gegeven. Het kan staan voor de handhaving van alle regelgeving, ook bekend als ‘zero tolerance’, de integratie van regels die gehandhaafd worden, de reductie van verspreide verantwoordelijkheden tot één verantwoordelijkheid, of voor het oprichten van een handhavingsorganisatie (Bekkers, 2003 : 21). Ook kan onder integratie verstaan worden, het bijeenbrengen van afzonderlijke onderdelen, waarbij de afzonderlijke onderdelen niet zelfstandig meer functioneren. In deze scriptie wordt onder integrale handhaving verstaan, het beter afstemmen van handhavingsactiviteiten.

Handhaving is te visualiseren als een continuüm (zie figuur 1); enerzijds coördinatie waar de autonomie van de actoren zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. Anderzijds de integrale handhaving waarin de actoren komen tot betere afstemming van handhavingsactiviteiten, danwel het versmelten tot één nieuw geheel.



Figuur 1: opklimmende mate van afstemming

In de handhavingsketen waar coördinatie wordt toegepast, worden de individuele handelingsplannen (activiteiten, middelen, doelen, tijdskeuzen) op elkaar afgestemd. De actoren blijven autonoom in het opstellen van hun handelingsplannen. De afstemming tussen de actoren bij deze modus kan beperkt blijven tot hun individuele handelingsplannen. Een gemeenschappelijk doel ontbreekt veelal.

Samenwerking kan gezien worden als een bijzondere vorm van coördinatie en kan worden gedefinieerd als het tot stand brengen van gemeenschappelijke handelingsplannen van twee of meer actoren. Samenwerking onderscheidt zich van coördinatie in die zin dat samenwerking altijd vanuit een gemeenschappelijk doel ontstaat.

Ten slotte is integratie de meest vergaande wijze van coördinatie. Het gaat hierbij om het afstemmen van de handelingsplannen van twee of meer actoren zodat er een eenheid of samenhangend geheel ontstaat. De oorspronkelijke en afzonderlijke doelen van de actoren zijn in dit nieuwe geheel niet meer te herkennen.

3.5 Handhavingsmodellen

Zoals een continuüm doet vermoeden, is de variëteit aan mogelijke vormen niet gering. Zo ook de variëteit voor het hierboven weergegeven continuüm. Gebleken is (Bekkers, 2003:77) dat er in de praktijk sprake is van een grote variëteit aan lokale en relatief lichte vormen van coördinatie en samenwerking. Hoewel dit model, het model van bottom-up samenwerking, in de praktijk dominant is, betekent dit niet een garantie dat dit model ook het meest wenselijke is. Naast dit model kan een drietal andere modellen beschreven worden welke vorm geven aan een handhavingsketen. Zo is er het model van integrale lokale handhaving, het model van regionale handhavingsdien-

sten en het model van handhaving door de centrale overheid. Op deze laatste wordt niet verder ingegaan, vanwege de geringe relevantie met het onderwerp van deze scriptie.

Model 1: bottom-up samenwerking

De belangrijkste kenmerken van dit model zijn een grote variëteit aan samenwerking-sinitiatieven, zowel op operationeel, beleidsmatig en strategisch niveau. De focus hierbij ligt op vormen van coördinatie en overleg waardoor samenwerking ontstaat. Ook kan de samenwerking worden opgetild naar een hoger niveau en vindt ook organisatorische integratie van handhavingstaken plaats. De integratie die door middel van dit model gerealiseerd wordt, is echter per definitie partieel en suboptimaal. Immers, tot vergaande en intensieve integratie van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, normen en instrumenten, zal dit model niet leiden. Daar staat tegenover dat de veranderingskosten laag zijn. Het scenario behorend bij dit model is gemakkelijk toe te voegen of aan te sluiten bij bestaande en gegroeide praktijken. Tevens maken de betrokken partijen zelf een afweging van de kosten en baten van de samenwerking. Vanwege het partiële karakter blijft echter wel de fragmentatie in de handhaving bestaan, hetzij gereduceerd. Dit betekent extra kosten.

De samenwerking in dit model tussen de ketenpartners is op basis van de onderkenning van wederzijdse afhankelijkheid, sterk probleem- en situationeel gestuurd. Hierdoor ontstaat er een organische kennisbehoefte. Per situatie of keten wordt al snel duidelijk welke informatie gedeeld of gecombineerd dient te worden.

Een ander kenmerk is dat de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid toenemen, omdat er meer samenhang wordt gebracht in het handhavingsbeleid. De rechtsgelijkheid kan echter niet worden gegarandeerd, simpelweg omdat verschillende gemeenten binnen de regio Rotterdam-Rijnmond, verschillende invullingen geven aan prioriteitsstellingen binnen de handhaving.

Ten slotte, een zekere mate van aansturing in dit model is gewenst en noodzakelijk. Er dient actief samengewerkt te worden en handelingen dienen afgestemd te zijn.

Model 2: Integrale lokale handhaving

Kern van dit model is de idee dat handhaving een lokale taak is, en dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor handhaving op het lokale niveau moeten worden neergelegd. Er wordt één organisatie ingericht die verantwoordelijk is voor de programmatische handhaving van al het beleid van de verantwoordelijke en betrokken ketenpartners. Voordeel is dat alle kennis en vaardigheden gebundeld zijn in de nieuwe organisatie. De partners werken niet meer langs elkaar heen, wisselen sneller en uitgebreider informatie uit en de centrale aansturing verloopt soepeler. Nadeel is dat de nieuw in te richten organisatie al snel uitgegroeid tot een bureaucratische en mogelijk logge instelling. De genoemde voordelen, zullen dan voor een deel verdwijnen. Ook kan interne strijd ontstaan tussen de verschillende disciplines.

Model 3: Regionale handhavingdiensten

In dit model wordt de samenwerking vormgegeven door verschillende gemeenten uit een bepaalde regio. Zij werken onderling samen op een bepaald beleidsterrein, bijvoorbeeld prostitutie, waarbij ook andere handhavers kunnen aansluiten. Te denken aan de politie, belastingdienst enz. Het voordeel van dit model van samenwerking, is dat het mogelijk wordt meer gespecialiseerde krachten en specialisten van een hoger

niveau aan te trekken. De kennis van bestaande wet- en regelgeving gaat omhoog.

De geschetste modellen zijn uiteraard niet de enige manieren waarop samenwerking ontwikkeld en gestructureerd wordt. Maar de modellen geven wel een overzicht van de meest gangbare modellen, of de richting waarlangs de samenwerking vormgegeven wordt.

3.6 Diversiteit van percepties

Het bereiken van consensus binnen een beleidsnetwerk (of –keten), kan een moeizaam en intensief proces zijn. Een proces dat investeringen vraagt terwijl de output van de actoren geheel onzeker zijn, sterker nog, het vraagstuk mogelijk nooit opgelost zal worden. De onzekerheid en soms chaotische processen worden voor een deel bepaald door de uiteenlopende belangen van de actoren. Naast deze diversiteit van belangen is er tevens een diversiteit van percepties welke niet minder verantwoordelijk is voor de stagnatie, chaos en onzekerheid in het proces. “A perception is an image through which the complex, ambiguous world which surrounds actors can be made sense of and be acted upon. It guides the process of the perception of stimuli and the shaping of responses” (Klijn, et al. 1997: 82).

Elke actor hanteert een eigen perceptiepatroon, een eigen definitie van de wereld om hem of haar heen. Hierdoor heeft elke actor een eigen definitie van het probleem, bijbehorende oplossing, van de overige actoren in het netwerk en de eigen positie. Deze percepties geven voor een belangrijk deel vorm aan het handelen van de actoren (Sabatier, 1988: 142). Deze percepties zijn stabiel en moeilijk te veranderen. Desalniettemin is een wederzijdse aanpassing van percepties noodzakelijk om tot overeenstemming te komen en zodoende een antwoord hebben op een bepaald vraagstuk. Toch zijn actoren niet altijd bereid om hun percepties aan te passen. Dan kunnen fixaties ontstaan. Voogt maakt onderscheid tussen cognitieve en sociale fixaties (Voogt 1991). In een situatie waarin actoren al geruime tijd één en dezelfde probleemdefinitie hanteren en niet bereid zijn deze aan te passen, is er sprake van cognitieve fixatie. Sociale fixatie treedt op wanneer relaties en regels binnen het netwerk met betrekking tot besluitvorming en interactie, niet langer overwogen worden en buiten de aandacht staan. Met andere woorden, er worden geen alternatieven bedacht of aangedragen.

Managen van percepties

Percepties vormen een definitiekader van waaruit de houder van dat kader de wereld om hem heen gade slaat. Deze percepties drukken een grote stempel op het besluitvormingsproces en kunnen een groot stagnerend effect hebben. Om dit te voorkomen of op te lossen, is het noodzakelijk dat de bestaande percepties worden aangepast, zodanig dat er collectief opgetreden kan worden. Hierbij is de opmerking van belang dat actoren niet noodzakelijk dezelfde doelen na hoeven te streven. Overeenstemming in belangen en doelen is onnodig en bovendien nagenoeg onmogelijk. Bovendien zal het een ontmoedigend effect hebben op de actoren, waardoor zij mogelijk het netwerk verlaten of minder bereid zijn een adaptieve houding aan te nemen. Om deze reden is het managen van percepties in een netwerk niet gericht op het bereiken van algemene consensus, maar op het bereiken van een minimaal niveau van consensus, noodzakelijk voor gezamenlijk handelen. Oftewel “the management of perceptions is aimed at

the direct or indirect adjustment of perceptions in order to improve the conditions for collective decision making and joint action” (Klijn, et al., 1997: 87).

Meerdere mogelijkheden zijn voorhanden om de percepties van actoren te beïnvloeden. Grofweg is een tweedeling te maken in enerzijds strategische opties van instrumentele aard, anderzijds strategische opties van procedurele aard. In de vorige paragraaf is aangegeven dat interactie processen zowel een cognitieve als een sociale dimensie bezitten, zodoende door de diversiteit van percepties kan leiden tot een cognitieve en of sociale fixatie van het interactieproces. Op deze dimensies is sturing mogelijk om het proces waarin percepties worden gevormd te beïnvloeden. De cognitieve dimensie refereert aan de percepties welke bepalend zijn voor de strategische keuzen die actoren maken. De sociale variant refereert aan de actoren die participeren en de wijze waarop zij dat doen. Deze aspecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en zijn zelfs complementair.

Dimensie van interactie

Management van percepties behelst strategieën die zich zowel kunnen richten op de sociale als op de cognitieve dimensie van interactie. Strategieën gericht op de cognitieve dimensie van interactie trachten percepties direct te beïnvloeden, bijvoorbeeld door het introduceren van nieuwe informatie over een bestaand probleem. Deze strategieën hebben niet tot doel percepties te manipuleren, er wordt immers een proces van reflectie over het bestaande vraagstuk op gang gezet. Strategieën gericht op de sociale dimensie van interactie, kunnen nieuwe spelers introduceren in het beleidsproces. Zodoende worden percepties indirect beïnvloed. In figuur 2 is een schematisch overzicht weergegeven (Klijn et al., 1997: 88).

	Instrumental strategies	Procedural strategies
Cognitive dimension of interaction	Furthering a particular goal or alternative	Facilitating reflection by creating cognitive variation
Social dimension of interaction	Indirectly furthering a goal or alternative	Indirectly creating cognitive variation by creating social variation

Figuur 2: Strategies for influencing perceptions

3.7 Netwerken

Karakteristieken netwerk

Een netwerk kan verschillende verschijningen hebben. Klijn (Klijn et al. 1997: 30-33) beschrijft drie karakteristieken van netwerken:

- Netwerken bestaan door afhankelijkheden tussen actoren;
- Netwerken bestaan uit verschillende actoren met eigen doeleinden;
- Netwerken bestaan uit relaties tussen actoren van relatief langdurige aard.

Raakvlakken

Netwerken ontwikkelen en bestaan vanwege de interdependentie tussen actoren. Deze afhankelijkheden ontstaan doordat middelen noodzakelijk zijn voor het bereiken van de doelstellingen. Dit is de kern van de netwerkbenadering. Welke middelen gewenst of noodzakelijk zijn voor een organisatie, hangt af van welke doeleinden nagestreefd worden. Organisaties kunnen proberen de afhankelijkheid te vermijden danwel te beheersen door de noodzakelijke middelen te verkrijgen, middels het vinden van alternatieven, middels gebruik te maken van een machtspositie, of middels de aanpassing van de doeleinden van de organisatie. Klijn en Teisman (1997: 103) stellen dat deze mogelijkheden om een verandering teweeg te brengen in de afhankelijkheidspositie, zowel buiten als binnen het netwerk liggen; Interactie binnen een beleidsnetwerk, of binnen met elkaar verbonden netwerken, kan voor verandering zorgen. Nieuwe spelers in het veld brengen resources met zich mee en hanteren andere percepties. Ervaring uit eerdere samenwerkingverbanden hebben invloed op de percepties in het netwerk. Ten slotte, de gevolgen van andere beleidsnetwerken buiten het netwerk kan percepties doen veranderen. Echter, verandering kan alleen gerealiseerd worden als er consensus wordt bereikt in de verschillende doeleinden als uitgangspunt voor de beoogde veranderingen (Klijn en Teisman, 1997:116).

Dependentie is door Scharf (1978: 352-356) verdeeld in een tweetal dimensies; de mate van importantie van het middel (resource) en de mate waarin het middel vervangbaar is. Beide dimensies zijn in figuur 3 schematisch weergegeven. Actor A is afhankelijk van actor B als actor B een middel in handen heeft dat benodigd is voor het bereiken van de doeleinden van actor A, moeilijk te vervangen is door een substituu (low substitutability) en erg belangrijk is voor actor A (high importance).

		Importance of resource	
		High	Low
Substitutability of the resource	Low	High dependence	Low dependence
	High	Low dependence	Independence

		A's dependence on B	
		High	Low
B's dependence on A	Low	Mutual dependence	Unilateral dependence
	High	Unilateral dependence	Mutual dependence

Figuur 3: Dependencies (Scharpf, 1978)

Verschillende actoren met eigen doeleinden

Een netwerk kenmerkt zich door de diversiteit aan actoren, elk met eigen doelen, middelen en strategieën. Geen enkele actor bezit de mogelijkheid om de uitkomst van het beleidsspel geheel naar zijn hand te zetten of om de strategieën van overige actoren te beïnvloeden. Actoren weten hierdoor nooit exact hoe het spel zal verlopen en welke offers zij moeten brengen om hun doelen te bereiken. Ook kan het voorkomen dat tijdens het traject de doelen aangepast moeten worden. Om tot beleid te komen is interactie in het netwerk noodzakelijk, waarbij een gezamenlijk belang de cohesie vormt die het netwerk bijeen houdt. Weliswaar kunnen de doelen van de actoren met elkaar of met het gezamenlijke beleid conflicteren, maar er dient een oplossing gevonden te worden voor de motivatiebalans tussen individuele en gezamenlijke doeleinden, om de processen in het netwerk efficiënt te laten verlopen (Scharpf, 1993: 131).

Duurzame relaties tussen actoren

Dit laatste punt is nauw verbonden met de afhankelijkheden binnen het netwerk. Dependenties tussen actoren en de daaruit voortvloeiende interactie creëren patronen van relaties. Benson (1982: 151) stelt dat ook een bepaalde mate van werkverdeling en de mate waarop een organisatie zich gespecialiseerd heeft, kunnen leiden tot nieuwe relaties. Deze relaties kunnen in termen van de frequentie van interactie en communicatie worden beschreven, of in termen van overeenkomsten in gedrag. De positie van een organisatie kan beïnvloed worden door een drietal thema's; frequentie, directheid en centralisatie (Benson, 1982: 149-152). Een centrale positie, waarbij op frequent niveau directe contacten met overige actoren plaats vinden, levert een sterke positie op in het netwerk waarbij de kans dat de eigen belangen en doelen behaald worden, relatief groot is. Veelal beschikt een organisatie in deze positie over een grotere hoeveelheid en meer volledige informatie. Het probleem is echter dat er niet in alle gevallen sprake is van wederzijdse afhankelijkheid, maar juist van verschillende belangen. Hierdoor ontstaat de noodzaak tot interactie en informatieuitwisseling. De informatieuitwisseling tussen zelfstandige organisaties verloopt moeizamer dan binnen een organisatie. Allerlei vormen van overleg vinden plaats, maar door het gebrek aan gezag in het netwerk, ontbreekt het aan eenheid en uniformiteit van communicatie. Dit kan stagnaties en hindernissen opleveren binnen het beleidsnetwerk.

Netwerkmanagement

Kickert en Koppenjan formuleren netwerkmanagement als volgt; "Network management is a form of steering aimed at promoting joint problem solving or policy development" (Kickert en Koppenjan, 1997:43). Actoren kunnen weliswaar door een onzichtbare hand bijéén worden gebracht, te komen tot volledige samenwerking, gedeelde percepties en een gemeenschappelijke probleemdefinitie en of doel, vergt meer inspanning en offers. In veel gevallen wordt volledige samenwerking bereikt en levert het netwerk duidelijk meerwaarde. Als actoren daarentegen niet slagen om tot coöperatie te komen, is het noodzakelijk dat er wel consensus bereikt wordt over het vraagstuk hoe de coöperatie alsnog bereikt en ontwikkeld kan worden. In sommige gevallen zal het netwerk zelf een oplossing vinden, in andere situaties is er van buiten het netwerk een input noodzakelijk. De afwezigheid van centraal gezag of leidend orgaan, brengt met zich mee dat netwerkmanagement zich niet puur kan richten op een vooraf gesteld doel van een van de betrokken actoren. Netwerkmanagement biedt een manier van samenwerking zonder dat er dwang uitgeoefend wordt. 'Doing things together'

impliceert dat actoren voordelen zien in gezamenlijk optreden. Deze voordelen uiten zich met name in de meerwaarde die samenwerking biedt boven geïsoleerd optreden (Kickert en Koppenjan, 1997: 40).

Daarentegen heeft samenwerking ook nadelen. Allereerst zijn er besluitvormingskosten; investeringen in geld, tijd en energie welke nodig zijn wanneer er geparticipeerd wordt in beleidsnetwerken. Anderzijds worden ook externe politieke kosten gemaakt; de compromissen welke de participerende actoren te accepteren hebben. Afhankelijk van deze sociale interactie kosten zullen actoren besluiten al dan niet te participeren.

Twee typen netwerkmanagement

Netwerkmanagement kan gezien worden als ‘promoting the mutual adjustment of the behaviour of actors with diverse objectives and ambitions with regard to tackling problems within a given framework of interorganizational relationships.’ (Kickert en Koppenjan, 1997:44).

Een tweetal varianten van netwerkmanagement kan onderscheiden worden:

- spelmanagement, gericht op de interactie binnen het netwerk;
- netwerkvormgeving, het ontwerpen of veranderen van institutionele kenmerken die vorm geven aan het netwerk (Klijn et al. 1995).

Spelmanagement richt zich op interactieprocessen. Door invloed hierop uit te oefenen kunnen deze processen gestuurd worden, zodanig dat knelpunten in het netwerk benaderd en opgelost kunnen worden. Spelmanagement kan resulteren in het organiseren van ad hoc bijeenkomsten om interactie te bevorderen, het bijeen brengen van problemen, actoren en oplossingen en het managen van conflicten.

De vormgeving van het netwerk is daarentegen eveneens van groot belang en heeft zelfs grote invloed op het proces en de uiteindelijke output. De regels die van kracht zijn, de voorwaarden en toelatingseisen tot het netwerk, hebben allen invloed op de processen binnen het netwerk. Zo zullen soepele toelatingseisen mogelijk resulteren in veel participanten. Deze brengen resources mee en mogelijk ook oplossingen, maar tevens eigen percepties en belangen waardoor knelpunten kunnen ontstaan. De institutionele vormgeving van het netwerk schept kaders waarbinnen de actoren opereren en waar interactie plaats heeft.

Beide varianten van netwerkmanagement hebben te maken met uiteenlopende belangen, actoren en hun strategieën en institutionele invullingen, toch ligt de focus bij beide geheel anders.

De complexiteit van het netwerk wordt voor een belangrijk deel bepaald door de diversiteit aan actoren. Binnen een bepaald netwerk, zoals het netwerk rondom prostitutie, zijn zowel private als publieke actoren actief, elk met divergerende doelen en belangen. Deze veelvormigheid vraagt om een gedifferentieerde benadering van het netwerkmanagement. De netwerkmanager heeft hier geen gemakkelijke taak en zal van zowel de doelen en belangen, als van de strategieën en te bieden resources op de hoogte moeten zijn. Netwerkmanagement behelst verschillende technieken en methoden, het aantal bruikbare instrumenten neemt echter in aantal af met een toename in de diversiteit. Een alternatief wordt geboden door Kettl (1988), welke stelt dat management op afstand als voordeel heeft dat de netwerkmanager niet verstrikt raakt in de diversiteit aan actoren, belangen en doelen en zodoende het proces kan leiden zonder

in te gaan op de vele knelpunten in het netwerk, zonder het gevaar betrokken te raken bij de interne processen.

Instrumenten voor netwerkmanagement

Een netwerkmanager heeft een beperkt instrumentarium ter beschikking. Het is absoluut een misvatting te denken dat de mogelijkheden om een complex beleidsnetwerk te managen divers zijn en gemakkelijk toepasbaar. Tevens heeft elk netwerk eigen karakteristieken, hetgeen impliceert dat bepaalde instrumenten wel of juist niet toepasbaar zijn. Hierbij dient ook in gedachte gehouden te worden dat een netwerk een uiterst dynamisch geheel is. De uitwerking van instrumenten kan dan ook met de waa van de dag fluctueren.

Grofweg is een drietal varianten te onderscheiden (Bruijn en ten Heuvelhof, 1997: 119-136):

- regulerende instrumenten
- financiële instrumenten
- communicatieve instrumenten

Regulerende instrumenten

Deze instrumenten zijn ontwikkeld ten behoeve van netwerkmanagement op institutioneel niveau. Deze zijn zowel op actoren als op relaties gericht. Regulerende instrumenten gericht op actoren leggen de focus op het aantal actoren in het netwerk. Zowel direct als indirect kan het aantal actoren in netwerk beïnvloed worden. Een netwerkmanager kan in het geval van directe beïnvloeding een nieuwe actor het beleidsnetwerk laten betreden, door het creëren van een nieuwe functie. Uiteraard zal die actor onder dezelfde omstandigheden moeten functioneren en heeft zij veelal een netwerkbrede taak of -functie.

Regulerende instrumenten kunnen ook de balans in macht beïnvloeden door het aanpassen van regels. Regels kunnen macht aan bepaalde actoren toekennen maar tevens afnemen. Allocatie van macht, informatie en middelen vindt immers plaats door middel van regels.

Een derde variant betreft het reguleren van de interne structuur van de actoren. Regulerende instrumenten kunnen de organisatorische differentiatie beïnvloeden en zodoende invloed uitoefenen op de wijze van handelen en optreden van actoren. Een klassiek voorbeeld hiervan is de machtscheiding. Actoren hebben een eenduidige rol, waardoor het misbruik van macht voorkomen wordt.

Regulerende instrumenten gericht op relaties, hebben invloed op de statutaire processen binnen het beleidsnetwerk. Vetomacht is hier een voorbeeld van. Deze instrumenten geven vorm aan relaties doordat afhankelijkheden ontstaan.

Financiële en communicatieve instrumenten zijn niet of nauwelijks relevant voor dit onderzoek en worden derhalve niet belicht.

3.8 Ketens

Keten karakteristieken

De ketenbenadering komt van oorsprong uit de gedachte dat de voortbrenging van goederen en diensten kan worden uiteengelegd in een aantal te onderscheiden deel-

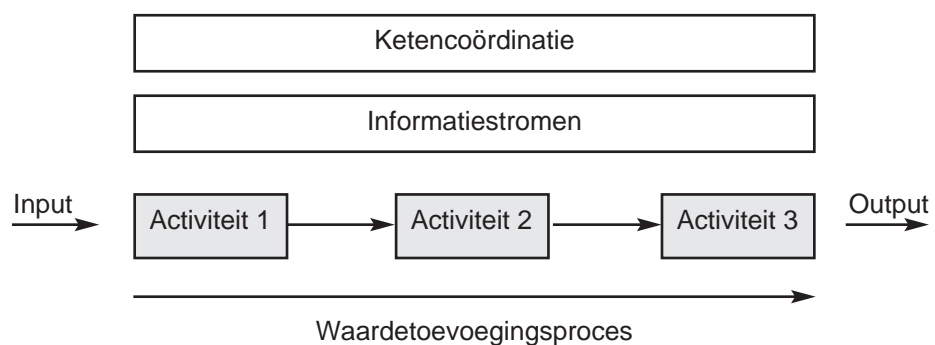
processen. Tussen deze deelprocessen bestaat een functionele relatie: de output van proces A is de input voor proces B (in 't Veld, e.a. 2000). Hierdoor ontstaat een interdependentie tussen de processen. Deze interdependentie is sequentieel van aard. De interdependentie kan sequentieel zijn om technische redenen. Ook kunnen juridische redenen sequentiële interdependentie vereisen.

Het volgtijdelijke karakter impliceert niet zelden ook een zekere onomkeerbaarheid van handelingen of processen. De dominantie van sequentiële interdependentie impliceert overigens niet dat ketens in hun totaliteit per definitie lineair verlopen. Terugkoppeling vindt regelmatig plaats naar voorliggende schakels in het proces. Bepaalde deelprocessen kunnen ook parallel geschakeld zijn.

Bij een concrete invulling van het ketenconcept is het niet onbelangrijk wat er door de keten heen stroomt. Het kunnen stoffen of producten zijn, maar ook personen, kennis of informatie. Deze eenheden doorlopen de gehele keten van begin tot eind, waarbij ondertussen transformatie plaatsvindt. Juist door het metaforisch karakter van het keten concept kan men op heel uiteenlopende manieren hieraan invulling geven. Men kan de toepassing ervan beperken tot technische processen in een productieomgeving, maar evengoed is een opvulling mogelijk die erop gericht is de cohesie tussen sociale aspecten te verhelderen. Men kan ervoor kiezen de toepassing te beperken tot direct zichtbare, bijna tastbare ketens. Evengoed kan het gaan om abstracte ketens die slechts in de waarneming van een actor of analist bestaan en dus (onbewust of bewust) geconstrueerd zijn, bijvoorbeeld om zo de onderlinge verbondenheid of verdeling van verantwoordelijkheden tussen actoren inzichtelijk te maken.

Het ketenconcept kenmerkt zich door een hoge mate van abstractie. Dit brengt een brede toepasbaarheid met zich mee. Het ketenconcept is een communicatief orderingsprincipe. Het beschrijven van bedrijfsprocessen of van maatschappelijke ontwikkelingen in termen van het ketenconcept, geeft vorm aan de communicatie. Het ketenconcept maakt ingewikkelde processen overzichtelijk en helder. De verbindingen in de keten zijn functioneel van aard; ze worden bepaald door de functie die de afzonderlijke schakels in de keten vervullen. Bij het doorlopen van de keten wordt waarde toegevoegd, kennis verrijkt of beslismogelijkheid ingeperkt. Deze hoge mate van abstractie brengt echter wel een zwakte met zich mee. Juist omdat het ketenconcept zo abstract en breed toepasbaar is, is het ook al snel nietszeggend.

Schematisch is de basale ketenstructuur als volgt weer te geven:



Figuur 4: Basale ketenstructuur

Pluriformiteit

Pluriformiteit en zelfs toenemende pluriformiteit, is een wezenlijk kenmerk van het Nederlandse openbaar bestuur. Ten grondslag van deze ontwikkeling ligt een variëteit van zowel grotere en kleinere operaties en bewegingen binnen de publieke sector. Hiertoe wordt gerekend decentralisatie, deconcentratie, verzelfstandiging, liberalisering, privatisering, globalisering, regionalisering, deregulering en socialisatie. Nog een stap verder redenerend kan ten grondslag hiervan genoemd worden, de economische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Inherent aan de toenemende pluriformiteit is de intensivering van de verbindingen en relaties tussen de organisaties, behorend tot het openbaar bestuur.

Integrale besturing van maatschappelijke vraagstukken krijgt in het openbaar bestuur steeds meer aandacht. Indien de integrale besturing de grenzen van organisaties overschrijdt, wordt dit ook wel de ketenbenadering genoemd. Duivenboden stelt dat “in een interorganisatiele ketenbenadering wordt de keten gevormd door de schakels van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van een tijdelijke of meer permanente verzameling afzonderlijke organisaties” (Duivenboden e.a. 2000:16). Ketenmanagement heeft dus altijd betrekking op meerdere partijen, zowel intern als extern en op relaties tussen hun bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rollen in het overkoepelende proces dat hen tot een van de partners in de keten maakt. De aandacht voor de ketenbenadering wordt ingegeven door de erkenning en herkenning van toenemende wederzijdse afhankelijkheden in zowel voorbereiding, vaststelling, uitvoering en terugkoppeling van beleid. De aandacht voor de ketenbenadering ontstaat door een veelheid van omstandigheden, zoals historisch gegroeide verbanden, nieuwe mogelijkheden op het gebied van communicatie (ICT), maar ook nieuwe wet- en regelgeving. Indien een juridisch kader verandert, kan dat betekenen dat er meer en nieuwe partijen tot het netwerk toetreden. Elk met eigen taken en verantwoordelijkheden. Hierdoor kan het netwerk te groot worden voor bilateraal overleg en is een meer gestructureerde benadering wenselijk.

Ketens in publieke sector

‘Integrated supply chain management’ is de term die in de private sector voor de ketenbenadering gehanteerd wordt. Het accent hierbij ligt op het aanbrengen van relaties tussen partijen die samen een logistieke keten vormen, georganiseerd rondom fysieke producten. Daarentegen gaat het in de publieke sector in een minderheid van de gevallen om logistieke ketens. Veelal zijn publieke ketens informatie- of kennisketens, omdat de kwaliteit van het primaire proces van veel (semi-)overheden afhankelijk is van de uitwisseling van informatie en kennis tussen de betrokken organisaties. Hedendaagse organisaties vormen steeds vaker een onderdeel van ketens waarin handelingen of producten van verschillende organisaties nauwkeurig op elkaar moeten aansluiten (Grijpink, 2000). Er kan echter alleen een ketenproduct worden gerealiseerd als alle actoren goed samenwerken. Zoals vermeld is informatie een belangrijk onderdeel van het ketenproduct, of is de kwaliteit erg afhankelijk van de informatie-uitwisseling in de keten. Deze ketens hebben vaak een karakter van ambigue aard, zowel private als publieke organisaties participeren. Een goeie samenwerking tussen private en publieke organisaties is in dergelijke ketens van groot belang. De laatste jaren is in deze ketens een toenemende osmose tussen private en publieke organisaties waar te nemen omdat maatschappelijke vraagstukken een voortdurende herordening eisen van publieke en private taken. Bijkomend effect is dat de grenzen tussen de

private en publieke sector vervagen. Private uitvoering van publieke taken is geen uitzondering meer.

Hoge complexiteit

De ketenbenadering wint weliswaar tegenwoordig steeds meer terrein, toch dient de complexiteit van deze benadering niet uit het oog verloren te worden. Beperkte stuurbaarheid van werkprocessen die organisatiegrenzen overschrijden, geen overkoepelend gezag, hoogstens wordt regie gevoerd, maar besluitvorming en strategieontwikkeling verlopen anders dan binnen organisaties. Ook passen actoren tijdens het spel de regels aan en zijn doelstellingen van actoren diffuus en vaak tegenstrijdig en zijn opvattingen over de richting van het gezamenlijke beleid verschillend. Politieke bewegingen en symbolisch beleid zijn veelal de resultanten.

Niet alleen zijn doelstellingen en opvattingen afwijkend, partijen zijn dikwijls bang om hun greep op eigen werk en op de eigen informatie te verliezen. Onduidelijk is wat andere actoren met de informatie doen en het eigen werk kan verstoord worden door de afgegeven informatie. Ook interne problemen veroorzaken vaak moeilijkheden in de relatie met ketenpartners. Participatie in meerdere ketens levert ook een grote druk op een organisatie. Omdat elke keten een eigen ketenspecifiek informatie-infrastructuur vereist, zijn de eisen die verschillende ketens aan één organisatie stellen soms moeilijk met elkaar te verenigen (Grijpink, 2000).

Draagvlak noodzakelijk

Omdat hiërarchie ontbreekt, moet er gezocht worden naar een gemeenschappelijk draagvlak. Dit draagvlak wordt meestal gevormd door een speciaal ketenbegrip. De essentie van een dergelijk begrip is dat de keten in leven wordt geroepen en/of gehouden door een dominant ketenprobleem. Een dominant ketenprobleem is een probleem dat alleen door alle partijen gezamenlijk kan worden aangepakt en dat de keten als geheel in diskrediet kan brengen als men hierin geregeld faalt (Grijpink, 2000). Een complex vraagstuk of probleem dat de gehele keten in diskrediet brengt, levert doorgaans meer samenwerkingsbereidheid op dan minder complexe problematiek. Als er geen dominant ketenbegrip bestaat en dus ook geen draagvlak voor een dominant ketenprobleem, zijn in die keten de basiscondities voor een succesvolle ketenbenadering simpelweg niet aanwezig.

Ketenregie

‘Een keten is een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel’ (Min BZK, 2003: 7). Evenals binnen een netwerk vindt ook in de keten sturing plaats. Zoals binnen het netwerk over netwerkmanagement wordt gesproken, wordt binnen het ketenconcept de term ketenregie gehanteerd. Ketenregie kan gedefinieerd worden als het organiseren en ontwikkelen van betere dienstverlening zoals ervaren door de cliënt, door de potentiële ketenpartners te verleiden tot betere afstemming van hun activiteiten (Min BZK, 2003: 8). Binnen de keten zijn maatwerk, differentiatie en flexibiliteit van groot belang en drukken een groot stempel op de kwaliteit van de dienstverlening. Vanwege de gemeenschappelijke probleemdefinitie die binnen de keten gehanteerd wordt, is binnen deze keten veel meer sprake van onderhandelen en overtuigen dan afdwingen of opleggen, kenmerken van instrumenten die gehanteerd worden bij netwerkmanagement.

3.9 Netwerken en ketens vergeleken

Een belangrijke overeenkomst tussen het denken in ketens en netwerken is dat het uitnodigt tot een accentverschuiving, waarbij een overwegend interne gerichtheid van het organisatieconcept wordt ingeruild voor een externe oriëntatie, gericht op andere partijen in de omgeving (in 't Veld, e.a., 2000). Bij een conceptualisering in termen van zowel ketens als netwerken richt de aandacht zich op relaties; meer in het bijzonder voorgesteld als de verbindingen tussen de schakels in de keten of de lijnen tussen de knooppunten in het netwerk. Eveneens overeenkomstig is dat de relaties vervolgens gekenmerkt worden door een zekere interdependentie.

Daarentegen zijn verschillen duidelijk aanwezig. Terwijl een keten focust op functionele relaties gaat men bij de voorstelling van een netwerk doorgaans uit van sociale relaties. In de keten gaat het niet om concrete interactiepatronen tussen actoren, maar slechts om functionele relaties. Functionele relaties kunnen sociaal zijn, al is dit geen vereiste.

De vaststelling welke actoren deel uitmaken van een netwerk vindt plaats middels hun concrete en feitelijke betrokkenheid bij een bepaald beleidsprobleem of beleidsprogramma. Bij de bepaling van schakels in de keten wordt veel meer uitgegaan van de vooraf vastliggende functioneel gegeven relaties tussen actoren.

Zoals hierboven weergegeven, heeft de keten een sequentieel karakter en is gericht in de tijd. Anders dan het denken in termen van netwerken nodigt de keten als metafoor direct uit tot het plaatsen van een sequentiële ordening. De interactie tussen actoren, zoals bij de opstelling van een beleidsnota heeft bij een voorstelling als keten, een richting in tijd. Hoewel in het netwerkconcept steeds vaker een relatie wordt aangebracht met dynamiek, is het in zijn zuivere vorm een statisch begrip, zonder richting in tijd (in 't Veld, e.a., 2000).

De twee concepten vergeleken, kan gesteld worden dat de netwerkbenadering rijker is omdat het de aandacht niet alleen op functionele relaties richt. Daarentegen kan het beschrijven en analyseren in termen van ketens ervoor zorgen dat in complexe netwerken structuur wordt aangebracht door te zoeken naar sequentiële ordening door tijd.

Het ketenconcept kan zeer geschikt zijn om in bepaalde situaties de relevante actoren te identificeren, maar alleen een beschrijving in termen van ketens is niet afdoende. Als vervolgens de problematiek in termen van een complex netwerk wordt geformuleerd, komt een scala aan partijen in beeld die buiten deze behandeling staan, maar van grote invloed zijn op het procesverloop.

3.10 Slotbeschouwing

Afsluitend wordt hier een beschouwing gegeven van de belangrijke theoretische inzichten uit dit hoofdstuk.

Samenwerking

Samenwerking is als het ware een verzamel-, een containerbegrip. Met samenwerking bedoelen we de relatie tussen actoren maar het zegt weinig tot niets over het karakter van deze relatie. Veel concreter kan de relatie omschreven worden in termen als coördinatie, integratie, differentiatie en autonomie. Ook wordt het begrip samenwerking

gebruikt, echter, dit is een specifieke uiting van de relatie tussen actoren.

Percepties

De onzekerheid en soms chaotische processen worden voor een deel bepaald door de uiteenlopende belangen van de actoren. Naast deze diversiteit van belangen is er tevens een diversiteit van percepties welke niet minder verantwoordelijk is voor de stagnatie, chaos en onzekerheid in het proces. Elke actor hanteert een eigen definitie van de wereld om hem of haar heen. Hierdoor heeft elke actor een eigen definitie van het probleem, bijbehorende oplossing, van de overige actoren in het netwerk en de eigen positie. Deze percepties geven voor een belangrijk deel vorm aan het handelen van de actoren

Samenwerking in netwerken

Een netwerk kenmerkt zich door de diversiteit aan actoren, elk met eigen doelen, middelen en strategieën. Geen enkele actor bezit de mogelijkheid om de uitkomst van het beleidsspel geheel naar zijn hand te zetten of om de strategieën van overige actoren te beïnvloeden. Om tot beleid te komen is interactie in het netwerk noodzakelijk, waarbij een gezamenlijk belang de cohesie vormt die het netwerk bijeen houdt. Een kenmerkende eigenschap van netwerken is de aanwezigheid van interdependentie. Geen van de actoren is in staat het besluitvormingsproces geheel naar eigen wens te laten verlopen. Juist de toegevoegde waarde van overige actoren is noodzakelijk om tot resultaat te komen.

Samenwerking in ketens

De ketenbenadering wordt gehanteerd als de integrale besturing de grenzen van organisaties overschrijdt. De keten wordt gevormd door de schakels van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van een verzameling actoren. Ketenmanagement (of -regie) heeft dus altijd betrekking op meerdere partijen, zowel intern als extern en op relaties tussen hun bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rollen in het overkoepelende proces dat hen tot een van de partners in de keten maakt. De ketenbenadering kenmerkt zich door een hoge mate van complexiteit. Beperkte stuurbaarheid van werkprocessen die organisatiegrenzen overschrijden, geen overkoepelend gezag, hoogstens wordt regie gevoerd, maar besluitvorming en strategieontwikkeling verlopen anders dan binnen organisaties. Omdat hiërarchie ontbreekt, moet er gezocht worden naar een gemeenschappelijk draagvlak. Dit draagvlak wordt meestal gevormd door een speciaal ketenbegrip. De essentie van een dergelijk begrip is dat de keten in leven wordt geroepen en/of gehouden door een dominant ketenprobleem.

Netwerken en ketens vergeleken

Een belangrijke overeenkomst tussen het denken in ketens en netwerken is dat het uitnodigt tot een accentverschuiving, waarbij een overwegend interne gerichtheid van het organisatieconcept wordt ingeruild voor een externe oriëntatie, gericht op andere partijen in de omgeving. Bij een conceptualisering in termen van zowel ketens als netwerken richt de aandacht zich op relaties; meer in het bijzonder voorgesteld als de verbindingen tussen de schakels in de keten of de lijnen tussen de knooppunten in het netwerk. Eveneens overeenkomstig is dat de relaties vervolgens gekenmerkt worden door een zekere interdependentie.

Netwerken ontwikkelen en bestaan vanwege de interdependentie tussen actoren. Deze

afhankelijkheden ontstaan doordat middelen noodzakelijk zijn voor het bereiken van de doelstellingen. Dit is de kern van de netwerkbenadering.

Gesteld kan worden dat de netwerkbenadering rijker is omdat het de aandacht niet alleen op functionele relaties richt. Daarentegen kan het beschrijven en analyseren in termen van ketens ervoor zorgen dat in complexe netwerken structuur wordt aangebracht door te zoeken naar sequentiële ordening door tijd.

Sturing en management

Evenals binnen een netwerk vindt ook in de keten sturing plaats. Zoals binnen het netwerk over netwerkmanagement wordt gesproken, wordt binnen het ketenconcept de term ketenregie gehanteerd. Binnen de keten zijn maatwerk, differentiatie en flexibiliteit van groot belang en drukken een groot stempel op de kwaliteit van de dienstverlening. Vanwege de gemeenschappelijke probleemdefinitie die binnen de keten gehanteerd wordt, is binnen deze keten veel meer sprake van onderhandelen en overtuigen dan afdwingen of opleggen, kenmerken van instrumenten die gehanteerd worden bij netwerkmanagement.

Handhaving

De Raad voor het Openbaar Bestuur (Bekkers, 2003: 19) omschrijft handhaving als het “door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende voorschriften worden nageleefd”. Hier kan worden geconcludeerd dat toezicht de eerste stap vormt in de handhavingketen. Deze keten kan worden opgevat als een keten van activiteiten, bestaande uit preventie – signalering – oordeelsvorming – sanctionering.

Kenmerkend voor het begrip integrale handhaving is dat hier in de praktijk verschillende betekenissen aan wordt gegeven. Het kan staan voor de handhaving van alle regelgeving, ook bekend als ‘zero tolerance’, de integratie van regels die gehandhaafd worden, de reductie van verspreide verantwoordelijkheden tot één verantwoordelijkheid, of voor het oprichten van een handhavingsorganisatie (Bekkers, 2003 : 21). Ook kan onder integratie verstaan worden, het bijeenbrengen van afzonderlijke onderdelen, waarbij de afzonderlijke onderdelen niet zelfstandig meer functioneren. In deze scriptie wordt onder integrale handhaving verstaan, het beter afstemmen van handhavingsactiviteiten.

Vanuit twee invalshoeken kan handhaving worden benaderd. Enerzijds kan handhaving worden gestructureerd op een bepaald abstractieniveau, anderzijds kan handhaving worden beschouwd vanuit relaties met organisatorische activiteiten. Het genoemde abstractieniveau kan variëren. Op het hoogste niveau kan vanuit een bestuurlijke visie, een handhavingsbeleid worden geformuleerd en uitgevoerd. Een ander, minder abstract niveau is de concretisering van de bestuurlijke visie op handhaving in handhavingsonderwerpen.

4 Rotterdams beleid

In dit hoofdstuk wordt een begin gemaakt met het empirische deel van het onderzoek. Het Rotterdamse prostitutiebeleid, zowel voor als na de opheffing van het Algemeen Bordeelverbod, wordt hier uiteen gezet. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de weergave van de resultaten uit een evaluatie onderzoek in 2004 naar het Rotterdamse prostitutiebeleid.

4.1 Rotterdams beleid vóór opheffing Algemeen Bordeelverbod

Het gemeentelijk beleid met betrekking tot de prostitutie richtte zich voor de wetwijziging in 2000 met name op zorg en hulpverlening. Daarnaast kreeg ook de overlastbestrijding de nodige aandacht, al werd de uitvoering hiervan bij gebrek aan effectieve bestuursmaatregelen nog al eens bemoeilijkt. Ondanks het toen geldende bordeelverbod waren er in Rotterdam en omstreken volop seksclubs en bordelen aanwezig. De aanwezigheid hiervan werd simpelweg gedoogd. Deze gedoogsituatie impliceerde echter geen passieve houding van de politie als het gaat om criminele randverschijnselen. Deze werden actief door politie opgespoord en vervolgd door justitie. Op basis van de in het driehoeksoverleg (gemeente, politie, justitie) gemaakte afspraken werden door politie en OM strafrechtelijke onderzoeken gedaan naar met name mensenhandel (Rotterdams Prostitutiebeleid, 2000:12). Ook waren de Vreemdelingendienst en de Arbeidsinspectie actief in de controles. Tot aan de wetwijziging werden er verschillende projecten gesubsidieerd, gericht op hulpverlening en het tegen gaan van mensenhandel.

De gemeente had, voor zover het strafrechtelijke bordeelverbod dit niet in de weg stond, ter bestrijding van de overlast, veroorzaakt door seksinrichtingen of aanverwante bedrijven, een juridisch instrument ontwikkeld in de APV. De burgemeester had de bevoegdheid om een bordeel te sluiten indien sprake was van verstoring van de openbare orde of woon- en leefklimaat. Seksinrichtingen met een horecagedeelte waren reeds vergunningplichtig. Hoewel deze vergunningplicht zich niet uitstrekt tot de gedeelten van de inrichting waar de prostitutie plaatsvindt, had de burgemeester wel de mogelijkheid om bij de verlening van de vergunning rekening te houden met de aard van de inrichting en de eisen die de directe omgeving stelt aan het woon- en leefklimaat. Hiermee had de burgemeester een repressief middel in handen waardoor in bepaalde gevallen bestuurlijk tegen deze inrichtingen kon worden opgetreden.

4.2 Rotterdams beleid na opheffing Algemeen Bordeelverbod

Het Rotterdams Prostitutiebeleid is tot stand gekomen na uitvoerige consultatie van alle betrokken partijen. Ook exploitanten van seksinrichtingen hebben inspraak gekregen. Hiervoor is een concept-versie van de nota 'Het Rotterdams Prostitutiebeleid' verspreid onder diverse seksinrichtingen. Deze externe adviesronde, waarbij

naast de branche zelf ook hulpverleningsinstanties, deelgemeenten en bewonersorganisaties zijn benaderd, werd afgesloten met een openbare inspraakavond. Vervolgens is bij de introductie van het nieuwe Rotterdamse Prostitutiebeleid speciale aandacht besteed aan de voorlichting en communicatie. Prostitutie is voor veel mensen een beladen onderwerp en roept vaak bij zowel voor- als tegenstanders heftige reacties op. Goede communicatie kan bijdragen aan de acceptatie van het beleid door zowel burgers als de exploitanten en prostituees. Er is dan ook voorlichtingsmateriaal vervaardigd, dat specifiek was gericht op deze verschillende doelgroepen (Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid, 2004:11).

Gewone branche

Het streven van het huidige prostitutiebeleid in Rotterdam is erop gericht de prostitutie te reguleren als een maatschappelijk aanvaarde functie in de stad, net zoals dat met horeca en andere vermaakcentra al zeer lang gebeurt. Dat houdt echter wel in dat de prostitutiebranche zich ook aan allerlei regels zal moeten gaan houden en de in de branche werkzame personen en klanten op een fatsoenlijke wijze, zoals een goede exploitant betaamt, zal moeten behandelen. Eveneens betekent een dergelijke geregleerde positie dat de activiteiten in de branche zo min mogelijk overlast moeten opleveren voor hen die in de omgeving wonen.

Het beleid is aan de hand van drie uitgangspunten vorm gegeven:

- *De bescherming van de openbare orde en woon- en leefklimaat*

Legalisering en regulering van de prostitutiebranche mag niet koste gaan van de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Het prostitutiebeleid richt zich juist op de bescherming van deze goederen en op de decriminalisering van de prostitutiebranche. Strafbare feiten in het algemeen en mensenhandel in het bijzonder, worden door de politie actief opgespoord en mogelijk vervolgd door OM. Dit is een strafrechtelijk traject, maar ook langs bestuursrechtelijke weg kan worden opgetreden. Het gaat dan om maatregelen tegen exploitanten van illegale prostitutie, welke overigens zeer effectief zijn in de strijd tegen mensenhandel. Een permanente danwel tijdelijke sluiting of intrekking van de vergunning heeft immers rechtsreeks gevolgen voor de 'afzetmarkt' voor mensenhandel.

- *Positieverbetering van de prostituee*

De gemeente wil deze doelstelling bereiken door op de eerste plaats een goed beleid te voeren ter bevordering van de gezondheid van de individuele prostituee, waarbij tevens het belang van de algemene volksgezondheid wordt gediend. Daarnaast zijn maatregelen van kracht die het welzijn van de prostituee moeten bevorderen. Ook het vergunningstelsel draagt bij aan de positieverbetering van de prostituee. De inrichtings- en bedrijfsvoeringseisen, verbonden aan de vergunning(en), hebben direct of indirect invloed op de positie van de prostituees. Voorbeelden hiervan zijn de bouwkundige eisen die van toepassing zijn (lucht, licht etc.), maar ook de sluitingstijden die gelden en de eisen met betrekking tot veilige seks.

- *Bestendigen bestaande situatie, behoudens uitwassen*

Dit is een essentieel onderdeel van het beleid, omdat een verandering in het aantal seksinrichtingen ongewenste gevolgen kan hebben. De opheffing van het bordeelverbod is geen uitnodiging tot ongebreidelde groei van het prostitutieaanbod. De over-

gang van de gedoogsituatie naar het vergunningstelsel, diende zo soepel mogelijk te verlopen, dat betekent geen fluctuaties in de aantallen. Dit zou het bestaande evenwicht ernstige schade toegebracht hebben. Bij een sterke stijging van het aantal seksinrichtingen zou er meer overlast kunnen ontstaan, anderzijds zou een sterke daling van het aanbod ongewenste regionale verplaatsingseffecten tot gevolg kunnen hebben. Dit betekende dat destijds uitsluitend de bestaande inrichtingen voor een vergunning in aanmerking kwamen.

Instrumenten prostitutiebeleid

Om de drie benoemde uitgangspunten te kunnen realiseren werd een aantal maatregelen getroffen. Het zwaartepunt van deze maatregelen wordt gevormd door het vergunningstelsel. Dit is een juridisch kader waarin het prostitutiebeleid is vormgegeven en op basis waarvan met verschillende ketenpartners handavingsafspraken zijn gemaakt. Hiertoe is in de APV paragraaf 2.3a toegevoegd. Deze is terug te vinden als bijlage.

De vergunningplicht heeft zowel preventieve als repressieve effecten. Het stellen van eisen en voorschriften is van preventieve aard. Repressief enerzijds door het strafbaar stellen en vervolgen van overtredingen van de vergunningvoorschriften, anderzijds door de weigerings-, intrekings- en sluitingsgronden die in het vergunningstelsel zijn benoemd. Dit maakt het mogelijk om direct bestuurlijk op te treden.

Definitie 'Seksinrichting'

In de Rotterdamse APV, artikel 2.3a.1, onder c, is de term 'seksinrichting' aangeduid als 'een voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht'. In de model APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt onder seksinrichting verstaan "Een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf, waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar" (ES&E, 2000:12). De definitie van de bestuursdienst Rotterdam is zeer breed geformuleerd. Dit heeft als gevolg dat ook inrichtingen waar seksuele handelingen worden verricht, zonder dat er sprake is van prostitutie, als seksinrichtingen worden getypeerd. Het voordeel van deze ruime definitie is dat integraal en samenhangend beleid kan worden gevoerd met betrekking tot de prostitutiebranche en seksindustrie in het algemeen.

De beperking van het begrip 'seksinrichting' is dat het moet gaan om een inrichting. Ook dient deze inrichting voor het publiek toegankelijk zijn. Een andere beperking is dat er sprake moet zijn van een bedrijfsmatig karakter. Deze beperkingen zijn het gevolg van de beperkte reikwijdte van de autonome verordnungsbevoegdheid. De gemeenteraad is bevoegd regels te ontwikkelen met betrekking tot de gemeentelijke huishouding. Dit begrip gemeentelijke huishouding is echter begrensd door hogere regelgeving en een gemeentelijke verordening mag niet in strijd zijn met de wet. Dit vormt de bovengrens. De ondergrens wordt vormgegeven door het feit dat gemeentelijke regels niet zonder meer mogen treden in de particuliere sfeer van de burger.

De vereiste van bedrijfsmatigheid brengt met zich mee dat er minimaal twee prostitutees werkzaam moeten zijn. De thuiswerksters, één prostituee in de eigen woning, is in beginsel vrijgesteld van de vergunningplicht.

Aandachtspunten tijdens controle

Doordat het vergunningstelsel wordt gebruikt om de branche te reguleren, wordt de seksinrichting gecontroleerd op een viertal punten. De vergunningverlening voor seksinrichtingen komt vooral neer op een preventieve openbare ordetoetsing. Het woon- en leefklimaat mag immers niet aangetast worden door de vestiging van een seksinrichting. Bij de vergunningverlening wordt de aandacht gericht op het karakter van de staat, aard van de inrichting en de druk op het woon- en leefklimaat in de straat of wijk vanwege andere vestigingen van horecagelegenheden of seksinrichtingen. Ook vindt afstemming met het bestemmingsplan of het toekomstige bestemmingsplan plaats.

De seksinrichting heeft ook te maken met inrichtingeisen. Deze hebben betrekking op aangelegenheden als de minimumafmetingen van de werkruimten, hygiënische eisen en overige eisen die betrekking hebben op de aanwezigheid van verwarming, ventilatie, alarm en (brand)veiligheid. De seksinrichtingen zullen hierop getoetst worden. Deze eisen hebben indirect tot gevolg dat de positie van de prostituee wordt verbeterd, omdat deze eisen in eerste instantie gericht zijn op de veiligheid en gezondheid van de prostituee en bezoeker.

De eisen met betrekking tot de persoonsgebondenheid hebben als gevolg dat bij iedere wisseling van de exploitant of beheerder opnieuw een vergunning aangevraagd moet worden. Voor ieder vergunningaanvraag zal immers een antecedentenonderzoek ingesteld worden. Hierbij wordt gekeken naar de manier van exploiteren van eventuele andere inrichtingen van de aanvrager. Tevens wordt bekeken of er geen veroordelingen zijn geweest in het verleden met betrekking tot mensenhandel, mishandeling, uitbuiting, het exploiteren van minderjarigen en illegale prostituees, gedwongen prostitutie of andere relevante strafbare feiten.

Naast de vier genoemde speerpunten is ook van belang dat de exploitant de mogelijkheid biedt tot medische zorg en soa-controle, middels een aan de seksinrichting verbonden arts. Ook dienen zij volledige toegang te geven tot de seksinrichting aan opsporingsambtenaren en toezichthouders, maar ook hulpverleners. Van belang is voorts dat de sluitingstijden in acht worden genomen en dat een strikt deurbeleid wordt gehanteerd met betrekking tot minderjarigen.

Implementatie en handhaving

De burgemeester verleent de vergunningen. De voorbereiding van deze vergunningverlening gebeurde de eerste jaren na de inwerkingtreding van het Rotterdams prostitutiebeleid op 1 oktober 2000, door de Bestuursdienst. Hierdoor is een nauwe betrokkenheid van de Bestuursdienst haalbaar, kan er handhavend opgetreden worden en signalen die voor verdere beleidsontwikkeling van belang zijn, kunnen direct opgepakt worden. Daar staat wel tegenover dat een dergelijke uitvoerende taak niet past binnen het zogenaamde 'bestuursdienstmodel'. Daarom is de vergunningverlening, na de introductiefase, verplaatst naar een dienst met een hoog integriteitgehalte. Voordat de vergunning wordt verstrekt, zal de dienst Openbare orde en veiligheid (OOV) de aanvraag voor advisering voorleggen aan:

- de deelgemeente
- het politiekorps en –district
- het OM

- de GGD
- dienst dS+V
- de brandweer

Zoals voor elk ontwikkeld beleid geldt, wordt het succes voor een groot deel bepaald door de manier waarop het geïmplementeerd wordt. Het prostitutiebeleid is hier geen uitzondering op. Van groot belang is de wijze waarop de vergunningplicht door de branche wordt nageleefd en door de daartoe bevoegde en verantwoordelijke organisaties wordt gehandhaafd. Zoals eerder aangegeven is een groot aantal partijen betrokken bij de uitvoering en handhaving van het gemeentelijke prostitutiebeleid. Het is van groot belang dat er goede afspraken zijn en helderheid bestaat over het handelen in specifieke omstandigheden. Hiertoe is het 'handhavingarrangement' opgesteld. Dit arrangement gaat uit van een gecombineerde inzet van bestuursrechtelijke maatregelen en strafrechtelijke vervolging. In dit handhavingarrangement is vastgelegd welke maatregelen elke partner zal treffen bij geconstateerde overtredingen. Deze afspraken dienen te worden opgevat als leidraad waarbij uiteraard ruimte overgebleven is voor maatwerk, om in te kunnen spelen op situatiegebonden eigenschappen. Dit handhavingarrangement is toegevoegd als bijlage.

4.3 Evaluatie Rotterdams prostitutiebeleid

De resultaten en effecten van het prostitutiebeleid waren de eerste jaren moeilijk meetbaar gezien het hoge tempo van de ontwikkelingen in de lokale prostitutiebranche. Om deze reden is er voor gekozen om de beleidsevaluatie te verschuiven naar een termijn van drie jaar na de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Bij de ontwikkeling van het prostitutiebeleid is bewust gekozen voor een gefaseerde invoering (Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid, 2004:1). De eerste fase was voornamelijk gericht op formalisering van de beleidsuitgangspunten en invoering van het ontstane beleid. Deze fase is eind 2001 naar behoren afgerond. De tweede fase is gericht op sanering van de prostitutiebranche door vergunningverlening en handhaving. De evaluatie van het beleid zal input bieden voor de volgende fase van beleid.

Handhaving en toezicht

In Rotterdam vindt controle en toezicht met name plaats via algemene handhavingscontroles. Dit zijn onaangekondigde controles en deze vinden plaats tijdens de openingstijden van een seksinrichting. Een deel van deze controles wordt uitgevoerd door multidisciplinaire teams. De politie neemt met verschillende disciplines deel aan de controles. Zo zijn Zeden, Bijzondere Wetten, Vreemdelingenpolitie en de wijkpolitie vaak betrokken. Ook neemt de Belastingdienst deel aan deze controles en kan ook de Arbeidsinspectie aanwezig zijn.

Een standpunt in het landelijk prostitutiebeleid van de politie is dat iedere seksinrichting zes keer per jaar gecontroleerd dient te worden. Met name de naleving van vergunningvoorschriften en het voorkomen of signaleren van strafbare vormen van prostitutie. Haalbaar blijkt deze doelstelling niet te zijn. Daarom wordt per inrichting afspraken gemaakt over de gewenste frequentie waarop controle en toezicht dient plaats te vinden. Hierbij speelt het type seksinrichting en de voorgeschiedenis een grote rol.

Doordat de politie op een meer structurele wijze is gaan controleren, heeft er vaker bestuurlijke handhaving plaatsgevonden (Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid, 2004:16). In deze evaluatie wordt vermeld dat de politie van mening is dat de gemeente (OOV) een duidelijkere regierol behoort te vervullen binnen het Rotterdams prostitutiebeleid. Hierbij heeft de gemeente tevens een informatieverstrekende functie. Dit wordt niet altijd zo door de ketenpartners ervaren. Bovendien heeft de politie de indruk dat er meer voordeel te behalen is 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. De politie is in het algemeen niet ontevreden over zowel de kwantiteit als kwaliteit van de bestuurlijke maatregelen die door de burgemeester worden genomen naar aanleiding van een verzoek hiertoe.

Ook wordt in de evaluatie vermeld dat het OM in de handhaving van de prostitutiebranche, vooral een taak heeft bij de opsporing en vervolging van rechtstreeks met prostitutie samenhangende strafbare feiten. Op mensenhandelzaken heeft de verantwoordelijke OvJ duidelijk de regie. Struikelblok is vaak dat de slachtoffers moeilijk te traceren zijn en vaak niet bereid of bang zijn om een verklaring af te geven en aangifte te doen. Ook is het slachtoffer mogelijk al uitgezet indien het om een illegale prostitutee gaat en niet in de B-9 procedure stapt, of uit eigen wil vertrokken, terwijl ze nog gehoord moet worden.

De afdeling OOV coördineert het periodiek overleg tussen politie, OM, Belastingdienst en een aantal gemeentelijke diensten. Ook neemt OOV deel aan verschillende landelijke overlegsituaties waarin het prostitutiebeleid aan de orde wordt gesteld.

Ook is in de evaluatie te lezen dat de samenwerking met de politie naar behoren verloopt, al is wat betreft de afstemming en informatie-uitwisseling een efficiencywinst te behalen. Dit zal met name zichtbaar worden door een meer slagvaardig bestuurlijk handhaven. De samenwerking met het OM is minimaal. Daardoor is de gemeente niet of nauwelijks geïnformeerd over de resultaten van de vervolging van mensenhandel. Ook in het kader van het optimale gebruik van de mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt, is een betere samenwerking met het OM van belang. De Wet BIBOB kan namelijk niet alleen bij de vergunningverlening worden ingezet, maar ook als handhaving-instrument. Vergunningen kunnen namelijk ook worden ingetrokken.

Om meer inzicht te verkrijgen in de taken en werkzaamheden van de verschillende organisaties die zich bezighouden met het prostitutiebeleid, dient de samenwerking met de overige gemeenten, gemeentelijke diensten en organisaties te worden geïntensiveerd.

De conclusie die in de evaluatie getrokken wordt, is de volgende; er is in Rotterdam sprake is van een effectief integraal handhavingbeleid. Uiteraard is op een aantal punten en aspecten verbetering mogelijk en wenselijk. Zo dient er frequenter beleid- en handhavingoverleg plaats te vinden. Ook dient de regierol van de gemeente (OOV) te worden versterkt. Met name de informatie-uitwisseling tussen de verschillende partners dient helder gestuurd te worden.

Illegale prostitutievormen en mensenhandel

Uit de landelijke evaluaties komt naar voren dat in het legale circuit sprake is van decriminalisering en enige verbetering van arbeidsomstandigheden, terwijl in de ille-

gale branche sprake is van slechte arbeidsomstandigheden, vrouwenhandel, uitbuiting en geweld.

In de conclusie van de evaluatie van het Rotterdams prostitutiebeleid wordt vermeld dat vanuit de hulpverlening wordt gemeld dat er een mogelijke groei plaatsvindt van nieuwe en bestaande illegale circuits. 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 integrale aanpak te ontwikkelen. De rol van de gemeente bij de bestrijding en aanpak van mensenhandel richt zich op de inzet van preventieve instrumenten als het vergunningstelsel en handhaving.

Conclusie evaluatie

De conclusie die in de evaluatie van het Rotterdams prostitutiebeleid wordt getrokken is dat het vergunningstelsel de beoogde sanerende en regulerende werking heeft. Gebleken is dat het aantal geweigerde vergunningen dalend is. Naar het zich laat aanzien zijn exploitanten eerder bereid om de nieuwe regelgeving na te leven dan er aan de ontsnappen.

De uitvoering van het vergunningstelsel verloopt naar behoren. Waar veel gemeenten kampen met een achterstand ten opzichte van de vergunningverlening aan besloten bordelen en escortbedrijven, is in Rotterdam nauwelijks een achterstand merkbaar met betrekking tot de vergunningverlening.

De prostitutiebranche functioneert echter nog niet als een 'gewone' bedrijfstak. De geldigheidsduur van de exploitatievergunningen in de prostitutiebranche, lopen niet analoog met die in de horecabranche. In de prostitutiebranche moet jaarlijks de vergunning verlengd worden, in de horeca geldt een periode van drie jaar. Zowel van de zijde van de gemeentelijke diensten als van de zijde van de prostitutiebranche, wordt aandacht gevraagd voor de beperkte geldigheidsduur van de exploitatievergunning voor een seksinrichting. Ondanks het streven naar een 'gewone' bedrijfstak, en zelfs als zodanig wordt aangemerkt, functioneert de prostitutiebranche nog niet als zodanig.

Escortbedrijven onttrekken zich grotendeels aan de vergunningplicht. Ten tijde van de evaluatie is aan slechts zes exploitanten van escortbedrijven een exploitatievergunning verleend. De bereidheid van escortbedrijven om een vergunning aan te vragen is zeer gering. Daarnaast wordt handhaving bemoeilijkt omdat vestigingsadressen veelal ontbreken, waardoor transparantie ontbreekt en de activiteiten grotendeels in het voor de handhavers onzichtbare afspelen. De invoering van de vergunningplicht heeft weinig veranderd aan de beheersbaarheid van deze vorm van prostitutie.

Tevens wordt in de evaluatie van het Rotterdams prostitutiebeleid geconcludeerd dat voor wat betreft de doelstelling 'bescherming van de openbare orde en decriminalisering van de prostitutiebranche', kan worden gesteld dat seksinrichtingen over het algemeen geen zware overlast veroorzaken, maar dat het vestigen van (nieuwe) seksinrichtingen wel altijd aanleiding zal zijn voor maatschappelijke onrust. In het vergunde deel van de branche heeft zeker een bepaalde mate van decriminalisering plaats gevonden, maar blijvende aandacht is noodzakelijk. Een deel van de branche speelt af in het illegale circuit en onttrekt zich bewust aan de overheidsbemoeienis en daarmee aan het zicht. Daarom is meer toezicht en vooral meer focus van toezicht en handhaving op dit deel van de branche noodzakelijk. Hierbij wel de opmerking dat de gemeente in bepaalde gevallen niet beschikt over adequate instrumenten om te kun-

nen optreden.

Illegale prostitutie

Met betrekking tot de doelstellingen gericht op de verbetering van de bestrijding van exploitatie van gedwongen prostitutie, het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik en het reduceren van de omvang van prostitutie door illegalen, kan worden gesteld dat tegen Rotterdamse exploitanten hard wordt opgetreden op het moment dat prostitutie door minderjarigen of illegalen wordt geconstateerd. Juridisch is het erg lastig om prostitutie door illegalen vast te stellen, voor een deel veroorzaakt door de complexe Europese jurisprudentie en regelgeving.

Weliswaar worden nauwelijks minderjarige prostituees aangetroffen in de seksinrichtingen, maar de verklaringen van de prostituees duiden erop dat een deel van hen al voor hun achttiende aan het werk was. Ter preventie van prostitutie door minderjarigen is integrale aanpak noodzakelijk. Ook ter voorkoming van gedwongen vormen van prostitutie lijkt meer focus van toezicht en handhaving op het illegale deel van de branche noodzakelijk.

Positie prostituee

Wat betreft de positie van de prostituee kan een aantal conclusies getrokken worden. Allereerst kan er geconcludeerd worden dat de opheffing van het algemeen bordeelverbod leidt tot betere beheersbaarheid van de prostitutie.

Het beleid kan voor de vergunde inrichtingen een positieve impuls gezien worden.

De positie van de prostituee in het legale circuit is licht verbeterd, zowel wat betreft gezondheid, werkomstandigheden en toegang tot hulp- en zorgverlening.

De betrokken organisaties hebben zowel formeel als informeel contact met elkaar, desalniettemin is verbetering hiervan wenselijk en te bereiken.

5 Bevindingen casuonderzoek

Dit hoofdstuk begint met de presentatie van de aanpak van het veldonderzoek en het beoordelingskader. Vervolgens worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Allereerst zal het netwerk rondom de illegale prostitutie in de regio Rotterdam-Rijnmond beschreven worden. Vervolgens wordt ingezoomd op de betrokken actoren waarbij gebruik wordt gemaakt van het beoordelingskader, zodat de voor dit onderzoek van belang zijnde eigenschappen worden belicht. Hierbij wordt extra aandacht aan het CPM besteed, dit vanwege de hoeveelheid informatie die tijdens de participerende observatie is verzameld.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de presentatie van de bevindingen van het onderzoek naar het Prostitutie Controleteam Eindhoven.

5.1 Aanpak veldonderzoek

Omdat het Controleteam Mensenhandel en Prostitutie een geheel nieuwe actor is en de aanpak van het omschreven probleem rondom mensenhandel tot voor de start van het CPM niet of nauwelijks bestond, is gekozen voor een explorerend onderzoek. In dit onderzoek is gekeken naar de geschiedenis van de problematiek, de huidige spelers in het netwerk en er heeft documentenonderzoek plaatsgevonden. Tevens is door middel van interviews data verzameld over de standpunten, positie en doelen van de betrokken actoren. Naast deze interviews is een tweetal bijeenkomsten georganiseerd waarbij alle betrokken actoren vanuit het netwerk aanwezig waren. Ook is onderzoek gedaan naar het prostitutie controleteam Politie Brabant Zuid-Oost. Onderzocht is hoe zij omgaan met de problematiek van illegale prostitutie, hun ketenpartners en hoe de samenwerking gestructureerd is.

De actoren die zich in de regio Rotterdam-Rijnmond met het aandachtsgebied bezighouden, zijn in aantal beperkt, waardoor het goed mogelijk was alle betrokken actoren als respondenten te gebruiken in dit onderzoek. Vervolgens is nagegaan wie binnen een specifieke organisatie het meest in aanmerking kwam voor een interview. Dit waren altijd personen die nauw betrokken waren met het aandachtsgebied en die in de desbetreffende organisatie een prominente of leidinggevende positie hadden. De actoren die een actieve rol hebben in de bestrijding van mensenhandel in de regio Rotterdam-Rijnmond zijn de Politie Rotterdam-Rijnmond, het Openbaar Ministerie, de gemeente, de arbeidsinspectie, de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en de belastingdienst. Overige actoren zoals de gemeentelijke dienst dS+V, de brandweer, de Immigratie en Naturalisatiedienst en hulpverleningsinstanties zijn weliswaar actief in het netwerk, zij leveren 'slechts' een ondersteunende rol en leveren geen bijdrage tot de bestrijding van mensenhandel. Deze actoren opereren erg passief. Dit is de reden waarom deze actoren niet betrokken zijn in dit onderzoek.

Ter vergelijking van de situatie in de regio Rotterdam-Rijnmond heeft een tweetal interviews plaats gehad met het prostitutie controleteam Politie Brabant Zuid-Oost.

De keuze van dit korps is te verklaren omdat dit prostitutie controleteam al vanaf de opheffing van het bordeelverbod actief is en veel ervaring en inzicht heeft ontwikkeld. Niet alleen ervaring met de problematiek en de daaraan verbonden handelswijze, maar ook met de samenwerking met overige actoren in het netwerk.

5.2 Beoordelingskader

In dit kader worden de belangrijkste theoretische begrippen geoperationaliseerd. Aan de hand hiervan wordt er naar het netwerk gekeken en de bevindingen beoordeeld.

Rol in netwerk

Van belang is het om te onderzoeken waarom de actoren participeren in het netwerk. Met welke taak en bevoegdheden acteren zij. Zij kunnen een handhavende en toezichthoudende rol hebben of beide. Tevens zijn specifieke actoren in het netwerk belast met een opsporende taak.

Wanneer actoren acteren in een handhavingsketen bestaat er een zekere relatie tussen de actoren. Van belang voor dit onderzoek is het nagaan wat deze relaties inhouden, hoe deze zijn vormgegeven en waar deze op berusten.

Samenwerking

Samenwerking is in dit netwerk van cruciaal belang. Immers, zonder samenwerking, in welke hoedanigheid ook, vindt geen afstemming plaats tussen actoren, wordt geen informatie gewisseld en werkt elke actor vanaf een eigen eiland. Samenwerking wordt in dit onderzoek onderzocht door na te gaan of er tussen de actoren afspraken bestaan. Er wordt onderzocht of er afspraken over de werkwijze zijn gemaakt, of over het delen van resources in het netwerk. Ook kan het zijn dat organisatiedoelen zijn aangepast. Indien er afspraken zijn gemaakt, wordt bekeken wat deze afspraken precies inhouden en waar deze op berusten. Is er sprake van hiërarchie, of is de overtuiging aanwezig dat samengewerkt noodzakelijk is om resultaat te boeken? Tevens wordt onderzocht wat de intensiviteit van de samenwerkingsmodus is. Blijven de organisaties autonoom of is een zekere afhankelijkheid te bespeuren?

Percepties

Welke opvatting hebben de verschillende actoren van zichzelf en van de overige actoren? Voelen de actoren zich bijvoorbeeld onafhankelijk, maar zijn zij dat werkelijk ook? Hoe kijken zij naar de problematiek en waar zien zij de meest toepasselijke oplossing? Deze beelden zijn van groot belang om in dit onderzoek bepaalde vraagstukken te kunnen beantwoorden. Opvattingen over belangrijke issues, zoals aard van het probleem en samenwerking, kunnen verschillen of zelfs totaal afwijken. Percepties kunnen beïnvloed worden en gericht gestuurd. Van belang is de vraag of dit in deze casus noodzakelijk en zo ja, mogelijk is.

Keten of netwerk

Een keten heeft evenals een netwerk specifieke karakteristieken. Interessant is het om te onderzoeken hoe de samenwerking te typeren is. Is het een keten of een netwerk of zijn kenmerken van beide aanwezig? Om dit te ontdekken zijn begrippen als afhankelijkheid, volgtijdelijkheid van processen, gemeenschappelijk draagvlak en probleem-

definitie van groot belang. Maar ook de relatie tussen de betrokken actoren is veelzeggend. Is deze van relatief langdurige aard, bilateraal of adhoc? Welke positie hebben de actoren in het netwerk? Kunnen zij het spel naar hun hand zetten of grote invloed uitoefenen of is er meer sprake van evenwicht.

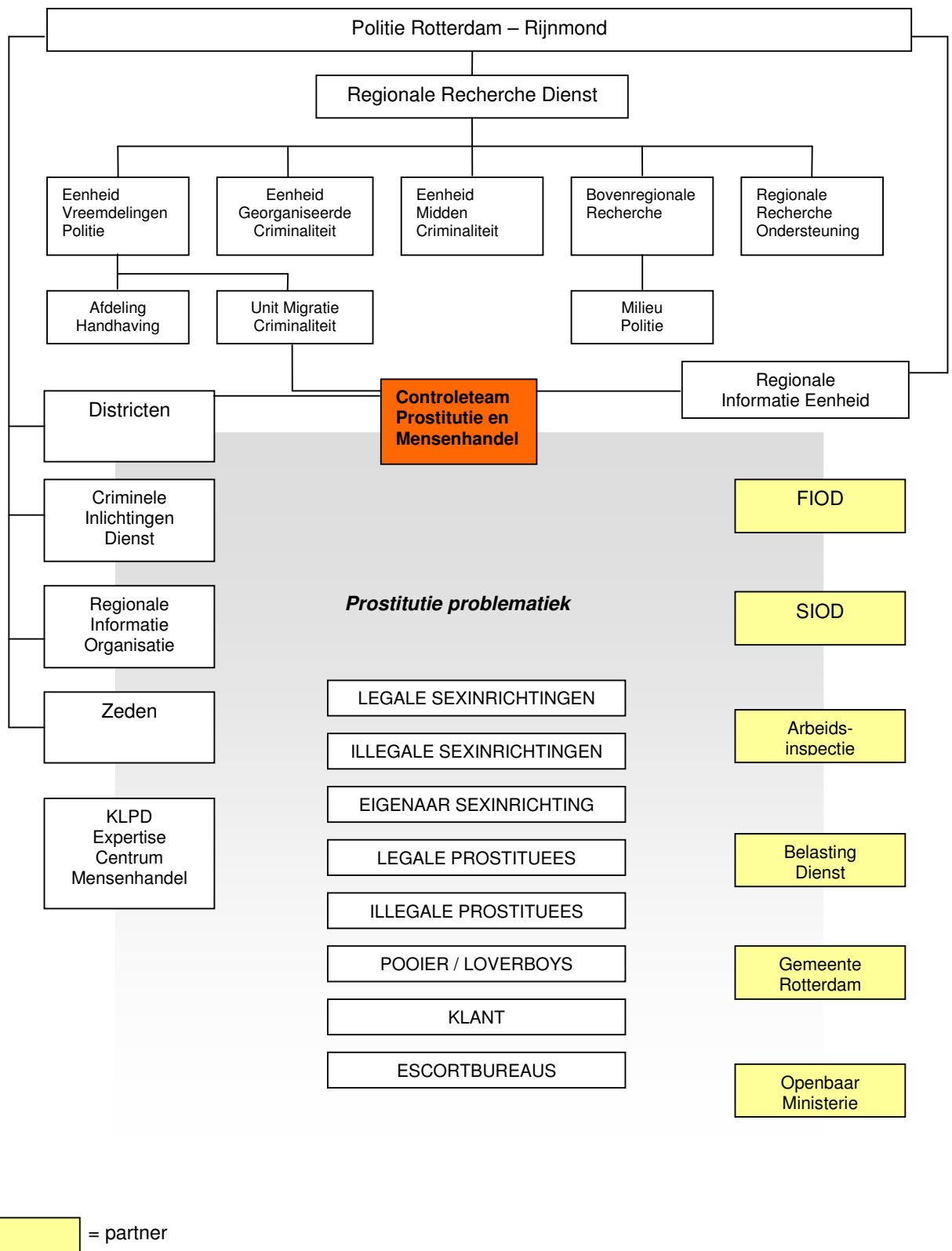
Sturing

De manier waarop een netwerk gemanaged wordt, is veelzeggend. Is er een duidelijke regievoerder aan te wijzen en zo ja, waar berust deze macht op? Wellicht de beschikking over schaarse resources of het kan een wettelijk geregelde macht zijn. Ook kan het zijn dat er geen duidelijke regievoerder aan te wijzen is en de actoren op basis van gelijkheid met elkaar participeren. Dan is slechts een coördinator nodig of in het minste geval een initiatiefnemer.

5.3 Het Rotterdamse netwerk rondom illegale prostitutie

Rondom de problematiek van illegale prostitutie zijn in de regio Rotterdam-Rijnmond diverse actoren actief. Allen met eigen taken, doelen, percepties en verantwoordelijkheden. In figuur 5 is het netwerk schematisch weergegeven. Duidelijk is te zien wie of wat deel uit maakt van de problematiek en welke organisaties of actoren bij de bestrijding van de problematiek betrokken zijn.

Het schema is zeer breed gepositioneerd. Daar is bewust voor gekozen om de plaats van het CPM in het politieapparaat schematisch weer te geven. In het schema is te zien dat vele actoren actief zijn in de aanpak van illegale prostitutie. Echter, dit onderzoek richt zich op de externe actoren, de ketenpartners, welke weergegeven zijn in het schema. Deze actoren zullen hieronder allen uitgebreid gepresenteerd worden. Allereerst zal het speciaal daartoe ingerichte prostitutie controleteam van de Politie Rotterdam-Rijnmond, het CPM, uitgebreid belicht worden. Vervolgens zullen de ketenpartners beschreven worden. Dit zijn de gemeente, dienst Openbare Orde & Veiligheid, het Openbaar Ministerie, OvJ belast met mensenhandelzaken, de belastingdienst, de FIOD, de arbeidsinspectie en de SIOD.



Figuur 5: Netwerk van actoren bij prostitutieproblematiek

5.4 Controleteam Prostitutie en Mensenhandel

Het politiekorps heeft het toezicht op de prostitutiebranche. Hiertoe zijn werkwijze en informatieverwerking vastgesteld. Door de korpsleiding is geconcludeerd dat de inspanning, gericht op de legale prostitutiebranche, voldeed als bestuurlijk toezicht maar dat handhaving van de illegale prostitutiebranche, met signalen van mensenhandel en de daartoe noodzakelijke informatiewerving, -verwerking en analyse, onvoldoende zijn. Omdat toezicht op de prostitutiebranche wordt uitgeoefend door verschillende dienstonderdelen, ontbreekt het vaak aan onderlinge afstemming. Ook het toekennen van een lage prioritering en/of onvoldoende capaciteit en (on-)mogelijkheden van deelnemende partijen zijn bepalende factoren voor het onvoldoende slagen van de handhaving op de illegale prostitutiebranche

Om in de regio Rotterdam-Rijnmond toch een antwoord te kunnen bieden op de geschetste problematiek, is voor de duur van een jaar een pilot van start gegaan. Deze pilot is vormgegeven in het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel, welke op 1 mei 2005 operationeel is geworden. De pilot wordt na een half jaar geëvalueerd. Het doel van dit team is te komen tot een regionale aanpak van de illegale prostitutie, waarbij de focus ligt op gedwongen prostitutie en uitbuiting, daarnaast het vergroten van de bewustwording onder medewerkers op het gebied van mensenhandel. De werkzaamheden zijn gericht op het uit het circuit halen van slachtoffers en het krijgen van inzicht in deze branche, alsmede het verwerven van een informatiepositie.

Het team beschikt over een vast aantal rechercheurs, elk met een eigen expertise. Bij controles en/of acties wordt dit team aangevuld met medewerkers vanuit het betrokken district en participeren ketenpartners zoals de belastingdienst, SIOD, FIOD, arbeidsinspectie en hulpverlening.

Het CPM opereert in een zeer dynamische en complexe omgeving. Dynamisch omdat er onvoorspelbare eisen door de omgeving worden gesteld. Het gaat om zware criminelen (mensenhandelaren) met een zeer onvoorspelbaar gedrag, ethische aspecten drukken zwaar op de uitvoering en er is sprake van een potentieel vijandige omgeving. Tevens is er sprake van een branche die zich kenmerkt door een hoge mate van mobiliteit. Complex omdat de medewerkers zeer veel kennis en vaardigheden moeten bezitten om te kunnen werken in dit proces. Kennis van wetgeving, omgang met getraumatiseerde slachtoffers en inzicht in criminele organisaties. Ook het opereren op de dunne scheidslijn tussen bestuursrecht en strafrecht vergt veel kennis en discipline van het team.

Ontwikkeling CPM na eerste zes maanden

Handhaving en opsporing zijn weliswaar nauw met elkaar verbonden, een scheiding tussen beiden is strikt noodzakelijk. Het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel opereert zowel met een strafrechtelijke, als met een bestuurlijke grondslag. Dit uit zich dan ook in zowel de structuur als de werkwijze.

Structuur

Binnen het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel is een aantal medewerkers belast met een handhavende en toezichthoudende taak. Deze personen hebben een

coördinator toegewezen gekregen binnen het team. Deze medewerkers hebben allen zeden en prostitutie expertise zodat mensenhandel herkend kan worden. Ook horen zij potentiële slachtoffers, worden aangiften opgenomen en wordt eventueel een B-9 procedure gestart en worden slachtoffers verplaatst naar tijdelijke opvang. Binnen het kader van handhaving vinden ook controles plaats. Dit wordt door een met die taak belaste coördinator geregeld. Deze controles vinden plaats naar aanleiding van diverse bronnen, zoals CIE informatie, MMA meldingen en tips.

Ook wordt er geparticipeerd met controles van Bijzondere Wetten en Zeden, waarbij het om het legale circuit gaat. Het hebben van de vereiste vergunning is namelijk geen garantie dat er geen illegale prostitutie, in welke hoedanigheid dan ook, plaats vindt. Bovenstaande vindt allemaal plaats in het kader van Bestuursrecht. Anderzijds is binnen het team een aantal medewerkers belast met een opsporende taak. Ook zij hebben een coördinator toegewezen gekregen. Om ongewild “misbruik” van bevoegdheden te voorkomen is voor deze structuur gekozen. Op deze wijze ontstaat een scheidslijn tussen de medewerkers. Zelfs de projectruimte is zodanig ingedeeld, dat handhaving en opsporing gescheiden van elkaar functioneren.

Werkwijze

In dit team zijn de voor het toezicht op de illegale prostitutiebranche noodzakelijke expertises verenigd. De werkzaamheden van het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel waren gedurende de eerste vier maanden voornamelijk gericht op de handhaving, waarbij het team vooral bestuursrechtelijk handelde. Duidelijk werd al snel dat handhaving alleen onvoldoende is. Alleen dweilen verplaatst de illegale branche. De opsporing zorgt ervoor dat de kraan wordt dicht gedraaid, de mensenhandelaren worden zodoende daadwerkelijk strafrechtelijk aangepakt. Alleen zo is een effectieve aanpak van mensenhandel gewaarborgd. Toen in augustus het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel uitgebreid werd met het speciaal daartoe ingerichte opsporings-team, veranderde dit. Gericht werd onderzoek gedaan en werden bijzondere opsporingsmethoden ingezet. Deze werkwijze is veel arbeidsintensiever, maar daar staat tegenover dat er bewijsmateriaal wordt verzameld waardoor mensenhandelaren vervolgd kunnen worden.

Versteviging informatiepositie

Het CPM heeft zich tot doel gesteld het verkrijgen van een sterke informatiepositie en ontwikkeling van kennis van de branche. In dat opzicht is een ontwikkeling merkbaar. Een mensenhandlonderzoek wordt uiteraard objectief behandeld, desalniettemin zijn patronen en kenmerken zichtbaar geworden voor de rechercheurs waardoor uitbuiting en of mensenhandel eerder herkend kan worden. Ook bevorderen deze inzichten de kwaliteit van handelen, zodat er vanuit het korps een passend antwoord wordt geven, en daarmee een duidelijk signaal, op genoemde criminele verschijnselen.

Ten tijde van de sluiting van de Keileweg werd voor het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel al snel duidelijk dat dit tot gevolg had dat de branche versnipperde. De locaties waar prostitutie werd bedreven verplaatste zich op een convergerende wijze. Niet zelden werden ‘nieuwe’ plaatsen ontdekt zoals kelders en zogenaamde tv-verhuur locaties, verspreid over de gehele regio.

Veel slachtoffers die aangetroffen worden, bezitten de Bulgaarse nationaliteit. Het gaat hierbij om ongeveer negentig procent van alle slachtoffers en/of illegale prostitutiees. Zij worden te werk gesteld in diverse (Turkse) theehuizen, discotheken, nacht-

clubs en privé-huizen, waarbij de afwerking dan veelal plaatsvindt in een nabij gelegen hotel.

Een belangrijk gegeven is dat de legale branche nauw verbonden is met de illegale branche. Een vergunning om de prostitutie te bedrijven is een vereiste maar geen voldoende voorwaarde om illegale prostitutie uit te sluiten. Ook in de legale branche komt gedwongen prostitutie voor. Het gaat dan vooral om slachtoffers van loverboys of andere vormen van gedwongen prostitutie door derden. Gebleken is dat de legale branche een gigantische informatiebron is met betrekking tot het illegale circuit. Broodnijd is hiertoe de grootste motivatiebron. Niet zelden beschikken prostituees in het illegale circuit over eigenschappen waardoor hun verdiensten hoger zijn dan de verdiensten van hun legale collega's. Dan is de drempel voor de legale branche laag om de handhavende organisaties hierover te informeren, teneinde de concurrentie te dwarsbomen. Dit wordt ook wel het 'zelfreinigend vermogen' van de markt genoemd. Gebleken is wel dat de prostituees alleen bereid zijn om met informatie te komen als een bepaald vertrouwen is opgebouwd. Het CPM pleit dan ook om met vaste prostitutiecontroleurs de gehele prostitutiebranche te controleren die geen 'ballast' met zich mee dragen in de vorm van controleurs van andere opsporingsdiensten. Deze partners hebben een zeer belangrijke rol in het geheel van de bestrijding van mensenhandel, maar tijdens de controles dienen zij niet aan de zijde van de prostitutiecontroleurs het pand te betreden. Dit kan wel bij een reguliere controle waarbij de nadruk ligt op het controleren van vergunningen en geldige verblijfspapieren, maar niet bij een controle waarbij prostitutiecontroleurs op zoek gaan naar signalen van mensenhandel.

De escort is een bedrijfstak welke zich voor een groot deel laat scharen in het illegale circuit. Het is tevens de minst toegankelijke en meest verborgen bedrijfstak van de branche. Om deze bedrijfstak te benaderen is een grondige voorbereiding noodzakelijk. Het vraagt om een zeer nauwkeurige benadering en uitvoerige informatieverzameling. In november 2005 is begonnen met inzichten te vergaren met betrekking tot de escort in de regio. Hierbij is ook gekeken hoe andere korpsen dit vraagstuk benaderen en wat hun bevindingen zijn. Tevens is een congres bijgewoond door de twee onderzoekers die de escort als taakaccent hebben. Op dit congres zijn handvatten uitgereikt en inzichten uitgewisseld om een zo passend mogelijk antwoord te genereren op de illegale uiting van prostitutie in de escort. In januari 2006 hebben de onderzoekers die hiermee belast zijn een escort controle bijgewoond in Eindhoven. Dit team heeft op dit gebied veel expertise ontwikkeld. De nieuwe methodieken die in Eindhoven inmiddels zijn afgekaderd met de diverse partners waaronder het Bestuur en het OM, zullen alvorens te worden toegepast in het Rotterdam-Rijnmondse, uitvoerig worden besproken met de verantwoordelijke portefeuillehouders en het OM.

5.5 De actoren in het netwerk

In deze paragraaf worden de actoren beoordeeld volgens het eerder geschetste beoordelingskader. Achtereenvolgens wordt de taak van de actoren beschreven, hun rol in het netwerk, de samenwerking, hun percepties, de raakvlakken, de aansturing van de actoren in het netwerk en de intensiteit van contacten.

5.5.1 Taak actoren

Gemeente Rotterdam

De dienst Openbare Orde & Veiligheid (OOV) maakt onderdeel uit van de bestuursdienst. Zij ondersteunt de burgemeester en het college bij het verbeteren van de veiligheid in de stad Rotterdam en het organiseren van een ordelijk verloop van vele bijzondere gebeurtenissen in de stad. De aanpak van illegale prostitutie valt onder de noemer 'handhaven openbare orde' en valt hiermee onder verantwoordelijkheid van deze dienst. De dienst OOV is initiatiefnemer van het handhavingarrangement en leidt dit. Het instrument dat OOV ter beschikking heeft is met name de bestuurlijke maatregel. De gemeente kan hiermee een officiële waarschuwing afgeven of zelfs overgaan tot sluiting van een seksinrichting. De gemeente is verantwoordelijk voor de controle van de legale seksinrichtingen, maar heeft deze taak gedelegeerd aan de politie.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie bepaalt wie voor de rechter moet verschijnen en voor welk strafbaar feit. Het is de enige instantie die kan besluiten een persoon te vervolgen. Het werkterrein van het Openbaar Ministerie is het strafrecht. Het Openbaar Ministerie heeft in Rotterdam een speciaal team ingericht voor de opsporing van zware zaken. Mensenhandel behoort hiertoe. Voor dit thema is een Officier van Justitie vrijgemaakt welke zich bezighoudt met mensenhandelzaken. Deze Officier geeft leiding aan het opsporingsonderzoek, uitgevoerd door de politie. De Officier bepaalt welke middelen worden ingezet in het proces en welke zaken wel of niet vervolgd zullen worden. Vervolgens klaagt de Officier de verdachte aan en dienen de resultaten vanuit het politieonderzoek als bewijslast.

Belastingdienst

De feitelijke inning van belastinggeld is de taak van de belastingdienst. Iedere branche of bedrijfstak behoort belastingen af te staan, zo ook in de prostitutiebranche. De activiteiten in deze branche zijn echter erg verborgen, en ontransparant, bovendien is het onduidelijk of er in loondienst wordt gewerkt, danwel zelfstandig. Dit is een complex vraagstuk en heeft grote gevolgen voor de wijze van belastingheffing in de branche. De belastingdienst maakt deel uit van het handhavingarrangement en participeert bij gerichte controles in het legale circuit.

FIOD

Voor de belastingdienst als handhavingorganisatie is fraudebestrijding een belangrijke taak, zowel in het toezicht als in de opsporing. De opsporingstaak wordt verzorgd door de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de FIOD.

De FIOD heeft als kerntaak het voorkomen en bestrijden van fraude binnen de volgende taakgebieden:

- Fiscaliteit: fiscale fraude
- Financieel-economisch
- Goederen
- Commune fraude

Arbeidsinspectie

De arbeidsinspectie is onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgele-

genheid en houdt zich bezig met het toezicht, de opsporing en de handhaving van de wetgeving op het brede terrein van de arbeidsbescherming. De belangrijkste wetten zijn de Arbeidsomstandighedenwet (incl. het Besluit Risico's Zware Ongevallen), de Arbeidstijdenwet en de Wet Arbeid Vreemdelingen. Daarnaast onderzoekt de arbeidsinspectie meldingen van ernstige arbeidsongevallen, zware ongevallen met gevaarlijke stoffen en klachten van werknemers op het gebied van arbeidsomstandigheden.

SIOD

Ook de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst is onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De SIOD richt zich vooral op grootschalige identiteitsfraude, werkgeversfraude, subsidiefraude en zwarte fraude (het ontduiken van iedere vorm van arbeidsregistratie om het betalen van sociale premies en belasting achterwege te kunnen laten).

De SIOD bestrijdt grote en complexe fraude met

- werknemersverzekeringen (premie- en uitkeringsfraude in bijvoorbeeld WW en WAO)
- volksverzekeringen (zoals AOW, kinderbijslag en ANW)
- sociale voorzieningen (waaronder de Wet werk en bijstand)
- arbeidsmarktregelingen

5.5.2 Rol in netwerk

Gemeente Rotterdam

De gemeente is vanuit wettelijke grondslag belast met de handhaving van de openbare orde. Tevens voert de gemeente toezicht uit. Toezicht is als het ware de handeling welke voorafgaat aan handhaving. Deze handhaving van de gemeente kent zowel een hoog als een minder hoog abstractieniveau. De gemeentelijke handhaving vindt namelijk plaats vanuit een kenmerkende bestuurlijke visie. Mensenhandel, in het bijzonder illegale prostitutie, is hoog op de agenda gezet. Dit is een visie, een uitgangspunt en dit vormt een hoog abstractieniveau. Op een lager abstractieniveau is een door de gemeente ontwikkeld handhavingsbeleid waar te nemen, waarin de concretisering van de visie plaatsvindt. Hierbij wordt uiteraard het handhavingarrangement bedoeld.

Tevens is een drietal relaties weer te geven waarop de handhaving kan worden beschouwd;

Bestuurlijke beleidsvorming en -uitvoering. De gemeente convergeert de verschillende organisatorische taken tot een geheel; de aanpak van illegale prostitutie. Te denken aan toezicht, handhaving en hulpverlening.

De tweede relatie wordt vorm gegeven door de juridische basis. De handhaving wordt hierbij gerelateerd aan wet- en regelgeving. Wettelijk is de gemeente belast met handhaving openbare orde. Tevens is wettelijk geregeld dat de burgemeester het politiekorps aanstuurt. Naast de gemaakte prioritering, vloeien de handhavingstaken van de gemeente uit juridische kaders.

De laatste relatie, de concretisering van de uitvoering van de handhaving wordt duidelijk vormgegeven door het handhavingarrangement. Hierin is weergegeven hoe te handelen door de verschillende actoren.

Openbaar Ministerie

De OvJ geeft aan dat het OM niet of nauwelijks bij de handhaving betrokken is. Het OM is belast met het opsporen van strafbare feiten en het vervolgen van de daders. In feite heeft het OM een laatste plaats in de handhaving. Daarentegen stuurt de OvJ wel de politie aan bij strafrechtelijke onderzoeken.

Belastingdienst

De belastingdienst heeft zowel een toezichthoudende als handhavende taak. Toezicht, omdat de belastingdienst erop toeziet dat iedere belastingplichtige ook daadwerkelijk betaalt. De handhavende taak komt naar voren als blijkt dat een belastingplichtige niet aan deze vereiste voldoet. Dan treedt de belastingdienst handhavend op en kan een belastingaanslag opleggen. Deze handhavende taak vloeit uit wettelijke grondslag voort. De belastingdienst heeft echter niet genoeg capaciteit om alle belastingplichtigen intensief te controleren. Hiertoe heeft de belastingdienst een zekere prioritering toegepast. De belastingdienst richt zich hierbij met name op de legale prostitutiebranche. Op een hoog abstractieniveau kan dit als beleidskeuze getypeerd worden. De illegale prostitutie wordt dan ook niet of nauwelijks aangepakt.

Wat betreft de beschouwing van handhaving op relationele wijze, kan vermeld worden dat met name de juridische basis sterk is. Duidelijk is hier waar te nemen dat de wetgeving geen verwijzing naar concrete handhavingstaken heeft. Er is sprake van een bepaalde interpretatie. Prostitutie kent namelijk veel verschijningsvormen en de belastingdienst zal hier rekening mee moeten houden bij het opleggen van aanslagen. Onduidelijk is het vaak of een prostituee in loondienst werkt en wat de exacte verdiensten zijn.

Ook hier geldt dat de relatie waarin de concretisering van de uitvoering van de handhaving uiteengezet is in het handhavingarrangement.

Ondanks de inspanningen van de belastingdienst wordt er toch fraude gepleegd. Daarom is voor de belastingdienst als handhavingorganisatie ook fraudebestrijding een belangrijke taak, zowel in het toezicht als in de opsporing. De strafrechtelijke aanpak van fraude wordt door de belastingdienst ingezet als de zwaarste vorm van rechtshandhaving en is met de inzet van strafrecht een sluitstuk in de handavingsketen.

FIOD

De opsporingstaak van de hierboven weergegeven belastingfraude wordt verzorgd door de FIOD. Deze organisatie heeft geen toezichthoudende of handhavende taak.

Arbeidsinspectie

De arbeidsinspectie heeft zowel een toezichthoudende als handhavende taak. De toezichthoudende rol heeft betrekking op de sociale wetten. De handhavende taakstelling richt zich vooral op werkgevers. Bekeken van een abstractieniveau is dit te typeren als een hoog niveau. Op dit zelfde niveau is de beleidskeuze te plaatsen van het management om niet actief in de prostitutiebranche te handhaven.

Voor wat betreft de in het voorgaande hoofdstuk gepresenteerde handavingsrelaties, is met name de derde relatie, concretisering uitvoering handhaving, hier van belang. Deze relatie is een nadere concretisering van de wijze waarop in de praktijk met handhaving kan worden omgegaan, een uitwerking van de specifieke visie op handhaving. De arbeidsinspectie vestigt haar aandacht totaal niet op de prostitutiebranche en al helemaal niet op de illegale tak. Alleen die zaken die door andere actoren in het net-

werk panklaar worden aangeboden, zullen mogelijk behandeld worden.

SIOD

De SIOD is evenals de FIOD belast met de opsporing van strafbare feiten. Handhaving en toezicht zijn hier niet van toepassing.

5.5.3 Samenwerking

In het netwerk acteren verschillende actoren. Tussen deze actoren bestaat een zekere relatie. Deze relatie is niet homogeen, tussen de verschillende actoren bestaan meerdere en verschillende relaties. Er kan sprake zijn van coördinatie, van integratie, van differentiatie, van samenwerking of het behoud van volledige autonomie.

CPM

Het CPM heeft een intensieve samenwerking met het OM en de gemeente. Deze relaties zijn te typeren als samenwerking. Tevens initieert het CPM bijeenkomsten zodat de betrokken actoren bijeen komen en ontwikkelingen bespreken aangaande de aanpak van illegale prostitutie. Veel verder gaan de relaties niet en de typering coördinatie is hier het meest op z'n plaats.

Namens het CPM heb ik diverse keren de betrokken actoren bijeen gebracht. In eerste instantie was zo'n ontmoeting bedoeld om kennis met elkaar te maken en inzicht vergaren zodat duidelijk is welke actor met welke taak belast is. Ook de specifieke organisatiedoelen werden gepresenteerd, evenals de intentie waarom geparticipeerd wordt en welke verwachtingen de overige actoren mogen hebben. Ook is tijdens deze bijeenkomsten gesproken over de samenwerking en dan met name hoe deze verbeterd kan worden. De centrale vraag was hoe de samenwerking vorm gegeven moest worden, wie deze coördineert en hoe deze ontwikkeld dient te worden. Bilaterale samenwerking bleek de meeste potentie en animo te hebben. Strikte afspraken worden niet gemaakt, de actoren blijven allen, op het CPM en de gemeente na, op de achtergrond.

Gemeente Rotterdam

De gemeente heeft relaties met elke in het netwerk acterende actor. Deze relaties verschillen. Van samenwerking, zoals hierboven beschreven, is nauwelijks sprake. Mogelijk komt de relatie van de gemeente met de politie hiertoe in aanmerking, hetzij met magere overtuiging. Veel meer is er sprake van integratie. De aanwezigheid van het handhavingarrangement tilt als het ware de relatie op van coördinatie naar integratie. Hierin zijn namelijk duidelijk de handelingsplannen van de betrokken actoren op elkaar afgestemd. Hierbij wel de opmerking dat het 'slechts' om het legale deel van de branche gaat. Dit handhavingarrangement komt absoluut niet in aanmerking om als samenwerking getypeerd te worden. Daarvoor ontbreekt namelijk het vereiste gemeenschappelijk doel. Elke participerende actor heeft heel duidelijk eigen doelen gepositioneerd en hanteert een eigen probleemdefinitie.

In het gesprek komt naar voren dat de relatie zowel horizontaal als verticaal is vormgegeven. Horizontaal omdat de actoren voor een groot deel afhankelijk zijn van de informatie van de andere actoren. Anderzijds is er een verticale structuur waar te nemen. De gemeente is immers belast met de handhaving van de openbare orde en de politie en brandweer handhaven in naam van de burgemeester.

Openbaar Ministerie

Het OM participeert in het netwerk op basis van coördinatie. Het OM heeft een specifieke taak en heeft met name met de politie een nauwe relatie. De relatie met deze actor is dan ook meer te typeren als samenwerking. Duidelijk aanwezig is het gemeenschappelijke doel en de helder op elkaar afgestemde handelingen. De relatie met de gemeente is niet intensief en is te typeren als coördinatie. Het OM heeft namelijk geen aansturing en is alleen afhankelijk van de politie. Het delen van informatie is de kern van de relatie. De relatie met de politie, het CPM, verloopt soepel en werpt vruchten af en is te typeren als samenwerking. De OvJ is bij alle strafzaken betrokken en is goed op de hoogte van de ontwikkelingen van het CPM. De informatie die het CPM vanuit het circuit ontvangt, wordt gedeeld met de OvJ. Tevens is de opmerking belangrijk dat het OM voor een deel afhankelijk is van de politie. De politie doet in opdracht van het OM onderzoek naar strafzaken en aan de hand hiervan heeft het OM een zaak. Duidelijk is echter wel dat deze samenwerking horizontaal is vormgegeven. De overige actoren hebben voor de taak van het OM geen meerwaarde.

Belastingdienst

De belastingdienst opereert volledig autonoom. Dit wil niet zeggen dat er geen relatie bestaat met de overige actoren. Ook de belastingdienst maakt deel uit van het handhavingarrangement. Zojuist was al vastgesteld dat dit arrangement zich kenmerkt door integratie. Ook participeert de belastingdienst bij controles van, vrijwel uitsluitend legale, seksinrichtingen. Ook dit is te typeren als integratie. Sterk komt in dit verband naar voren dat er als eenheid wordt opgetreden. De typering samenwerking wordt niet behaald, simpelweg omdat een gemeenschappelijk doel ontbreekt.

De respondent typeerde de huidige relatie als zwak. Iedereen, de betrokken actoren, maakt er het beste van, maar dat is verreweg niet voldoende.

FIOD

De FIOD maakt ook deel uit van het arrangement. De FIOD is erg passief in het netwerk en acteert eigenlijk alleen in het verlengde van de belastingdienst. Deze beide actoren hebben onderling een relatie die te typeren is als samenwerking. Het gemeenschappelijke doel hierbij is het verlagen van het aantal fraudezaken en het behalen van een zo groot mogelijke naleving van de belastingplicht. Bewust worden de krachten gebundeld om dit te bewerkstelligen. Echter, deze relatie bestaat ook buiten dit specifieke netwerk en is voor dit netwerk minder van waarde omdat de prioritering bij beide actoren betreffende de bestrijding van illegale prostitutie en mensenhandel, bijzonder laag is.

Arbeidsinspectie

De arbeidsinspectie acteert, ondanks het arrangement, op een figuurlijk eiland. De arbeidsinspectie coördineert haar werkzaamheden op zeer lage schaal met de overige participanten. Veel meer dan het delen van informatie is niet aan de orde.

SIOD

De SIOD participeert, maar slechts zeer beperkt. De relatie die aanwezig is, is erg adhoc en heeft een zeer bilateraal karakter. De relatie kan worden getypeerd als een vorm van coördinatie. De samenwerking is heel zaakgericht en bestaat met name uit het delen van informatie. Ook participeert de SIOD bij acties van de interventieteams.

De leden van de werkgroep prostitutie willen erg graag meer acteren in het netwerk maar hebben hiertoe nog geen toestemming vanuit het ministerie ontvangen.

5.5.4 Percepties

Elke actor hanteert een eigen perceptiepatroon, een eigen definitie van de wereld om hem of haar heen. Hierdoor heeft elke actor een eigen definitie van het probleem, bijbehorende oplossing, van de overige actoren in het netwerk en de eigen positie. Deze percepties geven voor een belangrijk deel vorm aan het handelen van de actoren. Tijdens de interviews en aan de hand van notities is helder geworden hoe de actoren over de problematiek denken, en belangrijker, welke probleemdefinitie zij hanteren.

CPM

De Politie Rotterdam-Rijnmond heeft zich ten doel gesteld het uit het circuit halen van slachtoffers, het verkrijgen van inzicht in de illegale prostitutiebranche en het ontwikkelen van een sterke informatiepositie in de branche. Hiertoe zijn werkwijze en informatieverwerking vastgesteld. De Regionale Recherche Dienst (RRD) is verantwoordelijk voor de portefeuille mensenhandel. Mensenhandel wordt dus centraal gesteld en vormt het uitgangspunt van de Politie Rotterdam-Rijnmond.

Het CPM schat het belang van de ketenpartners hoog in. Vanaf het begin heeft het CPM hen dan ook nauw betrokken met hun bevindingen en informatie. Het CPM is van mening dat een integrale aanpak van mensenhandel het meest effectief is.

Gemeente Rotterdam

De gemeente ziet illegale prostitutie als een probleem en tracht daar vanuit haar taak handhaven openbare orde, in te grijpen. De gemeente, OOV, ziet zichzelf als probleemeigenaar en tevens als regievoerder.

Openbaar Ministerie

Het OM is belast met het opsporen van strafbare feiten. Illegale prostitutie in enge zin vormt geen speerpunt, wel mensenhandel en uitbuiting. Het Openbaar Ministerie heeft een vaste Officier van Justitie toegewezen aan het CPM. Dit heeft als voordeel dat de OvJ van alle zaken goed op de hoogte is, tevens is deze OvJ expert op het gebied van de wetartikelen met betrekking tot mensenhandel.

Belastingdienst

De Belastingdienst bepaalt elk jaar wat de speciale aandachtsgebieden zijn en heeft hier een aantal fiscale vrijplaatsen gereserveerd, zoals woonwagenkampen, coffeeshops en de seksindustrie. Hier gaat dus extra aandacht naar. Er is zelfs een landelijk prostitutieteam wat zich puur op de seksindustrie richt. Hierbij gaat het om de seksindustrie in het algemeen en wordt er geen onderscheid gemaakt tussen illegale of legale prostitutie. Mensenhandel en de bestrijding daarvan heeft geen enkele prioriteit. Het gaat de belastingdienst om het heffen van belasting van zowel exploitanten als werknemers en zelfstandigen. In de praktijk blijkt dat de belastingdienst zich met name richt op de legale dus vergunde branche. De illegale prostitutie wordt niet of nauwelijks aangepakt.

FIOD

Voor de belastingdienst als handhavingorganisatie is fraudebestrijding een belangrijke taak, zowel in het toezicht als in de opsporing. De opsporingstaak wordt verzorgd door de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de FIOD.

De FIOD heeft als kerntaak het voorkomen en bestrijden van fraude binnen de volgende taakgebieden:

- Fiscaliteit: fiscale fraude;
- Financieel-economisch;
- Goederen;
- Commune fraude.

Prostitutie was in 2005 een van de thema's waarop in ieder geval door de teams Opsporingsinformatie ingezet moest worden. Mensenhandel of illegale prostitutie neemt echter geen bijzondere plaats in. Ten tijde van het onderzoek had de FIOD zich met name ten doel gesteld het in kaart brengen van het illegale circuit. Het ging dan niet om de prostituees, maar om de mensenhandelaren op een hoog niveau.

Arbeidsinspectie

Binnen de arbeidsinspectie neemt de bestrijding van illegale prostitutie een zeer lage plaats in. De arbeidsinspectie heeft besloten om niet actief in de seksindustrie op te treden. Wel zullen zij acteren en participeren als, zoals gezegd, 'panklare zaken geleverd worden'. Maar zelfs dan zal hier een lage prioritering aan gegeven worden. De enige reden waarom de arbeidsinspectie acteert in de branche, hetzij sporadisch, is omdat ook (of vooral) in de seksindustrie arbeidsmarktfraude plaatsvindt.

SIOD

De SIOD richt zich vooral op grootschalige identiteitsfraude, werkgeversfraude, subsidiefraude en zwarte fraude (het ontduiken van iedere vorm van arbeidsregistratie om het betalen van sociale premies en belasting achterwege te kunnen laten). De SIOD richt zich alleen op de werkgever, niet op de werknemer. De SIOD richt zich op de seksindustrie in het algemeen. Met strafbare vormen van prostitutie heeft de SIOD niets te maken, omdat de focus ligt op de werkgever. Juist in deze branche verstoren veel ondernemers de arbeidsmarkt- en verhouding. Landelijk heeft de SIOD een werkgroep prostitutie opgericht. Dit team richt zich op de gehele seksindustrie in Nederland, zowel het vergunde als onvergunde deel. Binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heerst de opvatting dat de SIOD geen bijdrage zal leveren aan de bestrijding van crimineel ondernemerschap, waaronder mensenhandel, in de seksindustrie.

5.5.5 Raakvlakken

Een vereiste van een netwerk is dat de actoren onderling afhankelijk zijn. Netwerken ontwikkelen en bestaan vanwege de interdependentie tussen actoren. Deze afhankelijkheden ontstaan doordat middelen noodzakelijk zijn voor het bereiken van de doelstellingen. Dit is de kern van de netwerkbenadering. Welke middelen gewenst of noodzakelijk zijn voor een organisatie hangt af van welke doeleinden nagestreefd worden. Organisaties kunnen proberen de afhankelijkheid te vermijden danwel te beheer-

sen door de noodzakelijke middelen te verkrijgen, middels het vinden van alternatieven, middels gebruik te maken van een machtspositie, of middels de aanpassing van de doeleinden van de organisatie.

CPM

Het CPM heeft de meeste raakvlakken met het OM, waarna de gemeente al snel volgt. Er bestaan zekere afhankelijkheden tussen deze actoren, bovendien is een gemeenschappelijk draagvlak aanwezig.

Gemeente Rotterdam

De gemeente is verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde. Met name voor wat betreft de uitvoering is zij erg afhankelijk van andere actoren. Ook als het gaat om informatie verkeert de gemeente in een afhankelijke positie. De gemeente heeft veel instrumenten tot haar beschikking, bijvoorbeeld een bestuurlijke maatregel, maar kan deze alleen gebruiken op basis van gegronde feiten en dus betrouwbare informatie. Deze informatie wordt vooral geleverd door de politie.

Openbaar Ministerie

De OvJ geeft aan dat het OM afhankelijk is van de politie. De OvJ leidt weliswaar het strafrechtelijk onderzoek, de uitvoering ligt in handen van de politie. Zonder de politie heeft het OM geen zaken en vindt geen vervolging plaats. Deze relatie is erg sterk.

Belastingdienst

De belastingdienst is bij de uitvoering van haar taak niet afhankelijk van andere actoren. Wel voor wat betreft de opsporing van fraude zaken, wat de taak is van de FIOD. Informatie vanuit het netwerk is uiteraard altijd welkom, maar de belastingdienst is wat informatie betreft niet afhankelijk van anderen.

FIOD

De FIOD is wat informatie betreft afhankelijk van de belastingdienst. Daarentegen voert de FIOD haar primaire taak geheel autonoom uit.

Arbeidsinspectie

Ook de arbeidsinspectie is voor de uitvoering van haar taak niet of nauwelijks afhankelijk van anderen. Ook voor deze actor is waardevolle informatie belangrijk, maar informatie van de overige actoren heeft een complementair karakter.

SIOD

De SIOD is, net als de FIOD, voor haar primaire niet afhankelijk van andere actoren. Zij voert deze taak geheel autonoom uit. Wel kan informatie van de arbeidsinspectie zeer nuttig en waardevol zijn voor de organisatie.

5.5.6 Aansturing van actoren in netwerk

Ook al is de relatie tussen genoemde actoren minimaal, toch zal er een bepaalde mate van structuur aanwezig zijn en zal een actor belast zijn met de rol van sturing. Tevens is onderzocht wat volgens de actoren de meest in het interview gevraagd welke actor naar menig van de respondent die rol zou moeten vervullen, met het oog op een goed

op elkaar afgestemde samenwerking, zodat een passend en effectief antwoord gegeven kan worden op de problematiek van mensenhandel.

CPM

Het CPM stuurt niet in het netwerk. Wel initieert het CPM frequent. Het gaat hierbij om het organiseren van bijeenkomsten, maar ook om een aanzet tot informatie uitwisseling. Het CPM heeft in het netwerk horizontale relaties, al is een zekere verticale relatie te typeren tussen het OM en het CPM. De OvJ stuurt immers het CPM aan in strafrechtelijke onderzoeken. In de praktijk gaat het meer om afstemming en is van een strikte sturing geen sprake. Tevens is de burgemeester korpsbeheerder, maar tussen het CPM en de gemeente is een horizontale relatie waar te nemen. Het CPM ziet in de gemeente, OOV, de regievoerder, maar ervaart zichzelf als de meest wenselijke regievoerder in het netwerk.

Gemeente Rotterdam

Vanuit een specifieke taak van de gemeente, handhaven openbare orde, vloeit als het ware een bepaalde mate van vanzelfsprekendheid uit, zodat de gemeente veelal optreedt als de regievoerder. Zeker in het handhavingarrangement is dit goed merkbaar. Het arrangement is weliswaar grotendeels horizontaal gestructureerd, toch is de gemeente leidend. De gemeente ziet zichzelf ook duidelijk als regievoerder. Zij acht zich verantwoordelijk voor de problematiek en wil deze rol ook behouden.

Openbaar Ministerie

De OvJ geeft in het interview aan dat het OM, weliswaar opgedrongen door de overige actoren in het netwerk, de regierol voert. De OvJ geeft namelijk aan dat de overige actoren van mening zijn dat het strafrecht de enige manier is waarop de samenleving te verbeteren is. Op de vraag wie volgens de OvJ de regierol zou moeten vervullen, wordt een tweeledig antwoord gegeven, namelijk voor het deel wat onder bestuursrecht valt zou de gemeente de regie moeten voeren, terwijl het OM de regie zou moeten voeren over het strafrechtelijke deel. Wel wordt aangegeven dat het CPM een centrale positie heeft in het netwerk. Het CPM beschikt over veel informatie en kennis, hetgeen hun positie in het veld verstevigt.

Belastingdienst

De regierol ligt volgens de belastingdienst formeel gezien bij de gemeente, zeker als het gaat om de legale branche. Wel is de respondent van mening dat de regierol in het illegale circuit het best door het CPM opgepakt kan worden. Het CPM beschikt immers over de meeste kennis en informatie.

FIOD

De respondent van de FIOD geeft aan dat er geen duidelijke regievoerder aan te wijzen is. Er wordt zelfs aangegeven dat deze rol van eigenaar wisselt. Wat betreft de opsporing ligt duidelijk de regie bij de OvJ. Maar als het gaat om toezicht, kan geen regievoerder aangewezen worden.

Arbeidsinspectie

De arbeidsinspectie geeft in het interview aan dat voor hen het UWV leidend is en derhalve de regie voert. Wel wordt aangegeven dat in het kader van prostitutie de regie bij

de gemeente ligt. Daarentegen is dit niet de meest wenselijke situatie. De arbeidsinspectie ziet liever de politie, het CPM, in deze positie omdat het CPM de sterkste informatiepositie heeft.

SIOD

De SIOD ervaart de gemeente als regievoerder en is van mening dat dit een wenselijke situatie is. Eventueel kan een andere actor in aanmerking komen, maar dat zou wel een actor belast met een controlerende taak moeten zijn en tevens is een goede informatiepositie onontbeerlijk.

5.5.7 Intensiteit

De mate waarin contact was tussen de betrokken actoren lag niet bijzonder hoog. Tijdens het half jaar dat dit onderzoek uitgevoerd werd, heeft in totaal zes keer een bijeenkomst plaatsgevonden, drie waarbij alle betrokken actoren vertegenwoordigd waren. Overige bijeenkomsten waren adhoc en één op één, met name met de belastingdienst en de gemeente.

5.6 Prostitutie Controleteam Eindhoven

Rol in netwerk

Het Prostitutie Controleteam Eindhoven (PCE) is zowel belast met handhaving als met toezicht. De gehele prostitutiebranche in de regio Brabant Zuid-oost valt onder verantwoordelijkheid van het PCE, dus zowel het legale als het illegale circuit. Tevens wordt veel aandacht besteed aan escort.

Samenwerking

De leider van het PCE geeft aan dat de relatie tussen het PCE en overige actoren in het netwerk zeer mager en bilateraal is. Er zijn geen afspraken gemaakt over de samenwerking. Tevens wordt de opmerking gemaakt dat hier ook geen behoefte aan is. Vier tot vijf keer per jaar worden de actoren uit het netwerk uitgenodigd door het PCE om 'even bij te praten en beleid toe te lichten'. De typering coördinatie komt voor wat betreft de relatie tussen het PCE en de betrokken actoren het meest in beeld. Maar zelfs deze relatie ligt als het ware te hoog.

Percepties

Heel duidelijk komt in het interview naar voren dat het PCE zich probleemeigenaar voelt. Tevens hanteert het PCE een geheel andere perceptie met betrekking tot de problematiek dan het CPM.

Weliswaar hebben zij dezelfde taakstelling als het CPM, zij benaderen het probleem vanaf de onderkant. De prostituee wordt centraal gesteld. Een hele andere kijk op de problematiek. Waar het CPM haar pijlen richt op de ketenpartners, investeert het PCE in een vertrouwensband met de prostituee. De prostituees beschikken over veel informatie en zijn onder omstandigheden bereid deze informatie te delen. Het PCE investeert niet of nauwelijks in de ketenpartners, zij zijn ervan overtuigd dat een eventuele samenwerking met hen geen verbetering op zal leveren. Simpelweg omdat de partners

er niet op gebrand zijn slachtoffers uit het circuit te halen. Zij acteren met geheel andere motieven. Tevens is het PCE ervan overtuigd dat het legale circuit een gigantische informatiebron is met betrekking tot het illegale circuit. De prostituees uit het legale circuit zijn bereid hierover te spreken omdat hun collega's uit het illegale circuit hun diensten voor een lager bedrag kunnen aanbieden. Deze betalen immers geen belasting en hebben lagere exploitatiekosten omdat niet aan allerlei voorschriften moet worden voldaan. Simpelweg concurrentiestrijd leidt tot het lekken van informatie.

Raakvlakken

In het gesprek wordt aangegeven dat elke actor in het netwerk autonoom acteert. Er bestaan geen afhankelijkheden. Op beperkte schaal vindt uitwisseling van informatie plaats. Duidelijk werd de opmerking gemaakt dat het vooral geven is en in mindere mate nemen. In het begin was het PCE afhankelijk van hulpverleningsorganisaties als het ging om opvang van slachtoffers. Inmiddels regelt het PCE deze taak zelf.

Sturing

In dit netwerk vindt nauwelijks tot geen sturing plaats. Iedere actor werkt immers autonoom. Opvallend in dit netwerk is de terughoudende rol van de gemeente. Het PCE heeft waar het gaat om het organiseren van bijeenkomsten de regie.

6 Analyse, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de analyse, conclusie en aanbevelingen gepresenteerd. Tevens zullen in dit hoofdstuk zowel de verschillende deelvragen als de onderzoeksvraag beantwoord worden. Dit onderzoek zal worden afgesloten met aanbevelingen ter verbetering van de aanpak van illegale prostitutie in de regio Rotterdam-Rijnmond.

6.1 Analyse bevindingen

Rol in netwerk

In het netwerk zijn zowel vormen van toezicht als van handhaving waar te nemen. Niet verwonderlijk, aangezien toezicht vooraf gaat aan handhaving. Toezicht vindt op verschillende manieren plaats. De politie controleert vergunningen en persoonsbewijzen, de belastingdienst controleert de belastingafdracht en de arbeidsinspectie controleert de werkomstandigheden. De output van dit toezicht kan input betekenen om handhavend op te treden. Dit zijn echter autonome handelingen. De verschillende actoren acteren hierbij onafhankelijk van elkaar. Weliswaar is een grote variëteit aanwezig aan samenwerkingsinitiatieven, zowel op operationeel en beleidsmatig niveau, echter, tot vergaande en intensieve integratie van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, normen en instrumenten zal dit niet leiden. Er is dan ook in Rotterdam een zeer open en toegankelijk netwerk ontstaan waarin eventuele nieuwe actoren gemakkelijk kunnen toetreden. De veranderingskosten zijn laag en de actoren zijn vrij te bepalen in hoeverre zij participeren in de handavingsketen. Door deze eigenschappen is het netwerk te typeren als bottom-up samenwerking. Weliswaar ontbreekt een gemeenschappelijk probleem en is geen onderkenning aanwezig van wederzijdse afhankelijkheid, daarentegen is het besef aanwezig dat de actoren elkaar nodig hebben als het gaat om informatie.

Samenwerking

Er is niet voor het gehele netwerk een type relatie toe te wijzen. De verschillende actoren hebben onderling verschillende relaties en subrelaties. Door de aanwezigheid van het handhavingarrangement kan de relatie tussen de gemeente en de overige actoren getypeerd worden als integratie. Hierin zijn namelijk duidelijk de handelingsplannen van de betrokken actoren op elkaar afgestemd. Hierbij wel de opmerking dat het 'slechts' om het legale deel van de branche gaat. Dit handhavingarrangement komt absoluut niet in aanmerking om als samenwerking getypeerd te worden. Daarvoor ontbreekt namelijk het vereiste gemeenschappelijk doel. Elke participerende actor heeft heel duidelijk eigen doelen gepositioneerd en hanteert een eigen probleemdefinitie.

Het Openbaar Ministerie participeert actief in het netwerk en heeft te maken met ver-

schillende relaties. Met het CPM is er sprake van samenwerking. Duidelijk aanwezig is het gemeenschappelijke doel en de helder op elkaar afgestemde handelingen. Daarentegen is de relatie tussen het OM en de gemeente te typeren als coördinatie. Veel verder dan het delen van informatie gaat deze relatie niet.

De overige actoren in het netwerk, belastingdienst, FIOD, SIOD en arbeidsinspectie, functioneren in de periferie van het netwerk. De relatie tussen deze actoren en de driehoek OM, CPM, gemeente is zwak, bilateraal en niet intensief. Deze actoren hebben onderling in bepaalde gevallen een sterkere relatie. Zo hebben de belastingdienst en de FIOD een relatie tot elkaar die te typeren is als samenwerking. Gemeenschappelijk doel is aanwezig en er vindt een bundeling van krachten plaats.

Percepties

De verschillende actoren, arbeidsinspectie, belastingdienst, FIOD, SIOD, gemeente, CPM en OM, hebben allen een verschillende kijk op het netwerk en de problematiek. Dit is niet verwonderlijk aangezien zij de situatie vanuit hun eigen referentiekader en vanuit hun organisatiedoelen beoordelen.

Het CPM is van mening dat de problematiek rondom illegale prostitutie, in het bijzonder mensenhandel, een zeer groot probleem is. Zij hebben zich ten doel gesteld de slachtoffers uit het circuit te halen en de mensenhandelaren strafrechtelijk te (laten) vervolgen. Het CPM wil dit bereiken door een brede aanpak van het probleem te ontwikkelen. Zij verstaan hieronder de zo breed mogelijke aanpak van mensenhandelaren. Niet alleen strafrechtelijk, maar ook financieel door een eventuele belastingaanslag van de fiscus of boete, opgelegd door de arbeidsinspectie. Hierdoor tracht het CPM de problematiek top down te benaderen. Immers van bovenaf worden maatregelen genomen om de mensenhandelaar in zijn persoonlijke en financiële vrijheid te beperken. Om dit te bereiken is het CPM vanaf de start intensief bezig geweest de verschillende actoren bijeen te brengen. Diverse bijeenkomsten hebben de revue gepasseerd, maar tot daadwerkelijke resultaten is niet gekomen. Belangrijke oorzaak: overige actoren hebben een andere probleemdefinitie, of hebben de problematiek van mensenhandel niet geprioriteerd in hun organisatiedoelen. Zij zijn actief in het netwerk omdat prostitutie in het algemeen tot een veel bredere taakstelling behoort. Hierdoor participeren zij, doch slechts beperkt en vanuit een ander standpunt.

Investeren in het managen van de percepties heeft nauwelijks zin, aangezien deze keuzen op hoog, ministerieel, niveau worden genomen. Simpelweg worden organisatiedoelen geformuleerd door de top van een organisatie, deze zijn leidend voor de verschillende afdelingen. Indien toch wordt ingezet op de beïnvloeding van percepties dient dit te gebeuren op een even hoog niveau als waar de organisatiedoelen worden geformuleerd.

Raakvlakken

In het netwerk bestaan zekere afhankelijkheden. De sterkste is waar te nemen tussen het Openbaar Ministerie en de politie. Het OM is voor vervolging afhankelijk van het onderzoek van de politie. Anderzijds is de politie afhankelijk van het OM voor wat betreft de inzet van onderzoeksmiddelen. De OvJ leidt het onderzoek, de politie voert het uit.

Een andere afhankelijkheid is te benoemen in de relatie tussen politie en gemeente. Deze laatste is verantwoordelijk voor de handhaving openbare orde maar deze taak

wordt uitgevoerd door de politie. Tevens is de gemeente sterk afhankelijk van informatie afkomstig van de politie. Zonder deze informatie heeft de gemeente geen grond om handhavend op te treden door middel van een bestuurlijke maatregel. De politie is hierbij tevens afhankelijk van de gemeente want de politie kan bij constateren van onregelmatigheden nauwelijks actie ondernemen. Alleen de gemeente is namelijk bevoegd de inrichting te sluiten.

Tussen de overige actoren in het netwerk is nauwelijks sprake van afhankelijkheid. Uiteraard zijn de opsporingsdiensten afhankelijk van hun toezichhoudende tegenpool, in dit geval de FIOD met belastingdienst en de SIOD met de arbeidsinspectie. Deze relatie berust echter op een veel breder dan het in deze scriptie genoemde probleem van mensenhandel. Hierdoor richten de opsporingsdiensten zich sterk op de handhavingendiensten.

Als het netwerk in z'n geheel wordt aanschouwd, zijn nauwelijks afhankelijkheden te benoemen. Bovendien wordt de afhankelijkheid kunstmatig klein gehouden omdat de actoren niet of nauwelijks bereid zijn informatie te delen. Gevolg is dat de verschillende actoren op eigen benen moeten staan en niet kunnen rekenen op gerichte informatie vanuit andere disciplines. De reden waarom dit plaatsvindt is de angst dat de actoren hun belang in het geheel verliezen. Met andere woorden, de actoren willen zoveel mogelijk taken zelf uitvoeren zodat zij groot aanzien verkrijgen en als probleemeigenaar worden getypeerd. Zelfs tussen organisaties behorend tot hetzelfde ministerie, zoals SIOD en arbeidsinspectie, is dit aanwezig. Gevolg is dat er niet optimaal geacteerd kan worden, want de noodzakelijke informatie is wel aanwezig, deze wordt echter niet gedeeld.

Een hele andere benadering van afhankelijkheid is te vinden binnen het politieapparaat. Het CPM mist de controle in het legale circuit en bij informatie dat zich binnen dit circuit misstanden voordoen, welke binnen de taakstelling van het CPM vallen, is het CPM toch afhankelijk van de met toezicht belaste diensten, zoals Horeca en Bijzondere Wetten. Het CPM kan niet het initiatief nemen ook in het legale circuit te acteren.

Netwerk of keten

In de theorie zijn diverse karakteristieken aangedragen die kenmerkend zijn voor een keten danwel een netwerk. Opmerkelijk is dat de samenwerking tussen de actoren zowel eigenschappen vertoont van een netwerk als van een keten.

Netwerk

Een voorwaarde voor het bestaan van een netwerk is het bestaan van dependenties. Deze afhankelijkheden bestaan omdat middelen noodzakelijk zijn voor het bereiken van de doelstellingen. Deze afhankelijkheden vinden we terug in de driehoek politie, justitie, gemeente. Bovendien zijn de afhankelijkheden sterk aanwezig. De gemeente heeft de taak tot handhaving van de openbare orde gedelegeerd aan de politie. Beide zijn afhankelijk van elkaar. De gemeente is afhankelijk voor wat betreft de uitvoering, de politie is afhankelijk van een eventueel optreden van het bestuur, de gemeente. Alleen deze kan namelijk een bestuurlijke maatregel opleggen en tot sluiting van de seksinrichting overgaan.

De politie is eveneens afhankelijk van het OM omdat de OvJ het strafrechtelijk onder-

zoek leidt. Andersom is het OM afhankelijk van de politie voor de uitvoering van het strafrechtelijk onderzoek. Grofweg zijn hiermee de belangrijkste afhankelijkheden weergegeven. Uiteraard is op operationeel niveau een grotere variëteit aan afhankelijkheden te benoemen, maar het gaat er hier om om afhankelijke relaties weer te geven.

Twee andere karakteristieken die door Klijn (1997) worden benoemd, zijn eveneens van toepassing, namelijk het inzicht dat netwerken bestaan uit verschillende actoren met eigen doeleinden en de tweede, dat netwerken bestaan uit relaties tussen actoren van relatief langdurige aard. De politie, gemeente en het OM hebben inderdaad eigen doeleinden maar hebben wel een gemeenschappelijk draagvlak gecreëerd. Daarnaast bestaat deze driehoeksverhouding al sinds jaar en dag en kan zelfs permanent genoemd worden.

Zoals Benson (1982) stelt, een centrale positie, waarbij op frequent niveau directe contacten met overige actoren plaats vindt, levert een sterke positie op in het netwerk waarbij de kans relatief groot is dat de eigen belangen en doelen behaald zullen worden. Voor deze centrale positie komt het CPM in aanmerking. Het CPM heeft absoluut de sterkste informatiepositie en is als het ware de spil in het netwerk.

Keten

Een sterke eigenschap van een keten is het volgtijdelijke karakter van de handelingen binnen deze keten. Dit is uiteraard terug te vinden in de relatie tussen politie en OM. Maar ook tussen politie en gemeente. Het gaat dan om informatiestromen. De actoren zijn voor de kwaliteit van hun primaire proces afhankelijk van de uitwisseling van informatie. Dit wordt ook wel keteninformatisering genoemd. Het ketenproduct in deze is de aanpak van mensenhandel. Dit kan alleen met goed resultaat behaald worden als de actoren goed samenwerken.

Hiërarchie ontbreekt waardoor gezocht moet worden naar een gemeenschappelijk draagvlak. Dit vormt dan een speciaal ketenbegrip, in dit geval de bestrijding van mensenhandel. Mensenhandel is in deze keten het dominante ketenbegrip en dit houdt de keten bijéén. Dit ketenprobleem kan alleen door alle partijen gezamenlijk worden aangepakt en het kan de keten als geheel in diskrediet brengen als men hierin faalt. Hierdoor is de samenwerkingsbereidheid hoog tussen deze actoren.

Als er geen dominant ketenbegrip bestaat en dus ook geen draagvlak voor een dominant ketenprobleem, zijn in die keten de basiscondities voor een succesvolle ketenbenadering simpelweg niet aanwezig. Dit is duidelijk van toepassing op de relatie met de belastingdienst, de arbeidsinspectie, de SIOD en de FIOD. Deze delen niet hetzelfde ketenprobleem en zijn ook niet bereid hierin te investeren. Niet alleen zijn hun doelstellingen en percepties afwijkend, zij zijn ook bang hun greep op eigen werk en op de eigen informatie te verliezen. Onduidelijk is wat de overige actoren met de informatie doen en het eigen werk kan verstoord raken door de afgegeven informatie. Dit is zichtbaar omdat de bereidheid om informatie te delen bijzonder laag is in het netwerk.

Sturing

Binnen het netwerk van het illegale circuit is geen duidelijke manager of regievoerder aan te wijzen. De actoren acteren vooral vanaf hun eigen eiland en laten zich zeker niet sturen. Dat is ook niet wenselijk, gezien de uiteenlopende organisatiedoelen. Wel vindt onderling enige sturing plaats, een voorbeeld is de sturing van het politieonderzoek door de OvJ. Dit is een directe lijn en is te typeren als goed overleg. Beide actoren

passen hun bevindingen en expertise toe en komen tezamen tot een besluit, de OvJ is echter verantwoordelijk.

Het CPM is niet belast met sturing in het netwerk maar neemt wel het initiatief tot bijeenkomsten en afstemming van het handelen van de actoren. Zij probeert de partijen bijeen te brengen en vooral meerwaarde te creëren door coöperatie. Deze sturing reikt niet verder dan slechts het motiveren tot coöperatie. Meer mogelijkheden heeft het CPM niet. Zij staat immers niet boven de actoren en heeft bovendien geen schaarse resources in bezit waardoor een eventuele machtspositie kan ontstaan. Informatie is weliswaar kostbaar, maar omdat de overige actoren mensenhandel en illegale prostitutie niet tot doel hebben aangemerkt, is de informatie relatief waardeloos en zeker geen fundament om gezag uit te oefenen. Het CPM beseft dit en tracht door het bijeenbrengen van de actoren, de aandacht van hen te focussen op de problematiek rondom mensenhandel. Zoals eerder besproken is deze poging vruchteloos omdat de organisatiedoelen en aandachtsgebieden hogerop in de organisatie worden bepaald. Deze actieve houding van het CPM rijmt naadloos met het beleid van de politie, zoals uiteengezet in de nota 'Politie in ontwikkeling' (2005). Daarin wordt gesteld dat de politie actief dient te zijn in het signaleren van mogelijkheden en daarover te adviseren, oftewel, 'signaleren en adviseren impliceert dat de politie aangeeft waar bestuur, Openbaar Ministerie en partners in haar optiek een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid. In de relatie met deze partners, wil de politie dan ook geen passieve speler zijn, maar voelt zich verantwoordelijk om problemen op het gebied van onveiligheid te signaleren en daarover te adviseren'.

Opmerkelijk is dat diverse actoren in het netwerk zichzelf als regievoerder positioneren tijdens het interview. Dit kwam naar voren in het interview met het OM, de gemeente en het CPM deelt zichzelf dezelfde rol toe. Voor wat betreft de legale branche komt de gemeente heeft meest in aanmerking voor deze rol. Zij geeft Immers richting aan het handhavingarrangement en zit de bijeenkomsten voor. Maar vergaande of sturende mogelijkheden heeft de gemeente niet. Ook in het legale circuit acteren de actoren vrijwel autonoom.

De reden dat de OvJ aangeeft leidend te zijn, is te verklaren vanwege de sturende rol van het OM in strafrechtelijke onderzoeken. Zij bepalen naar wie en op welke wijze onderzoek wordt verricht. Ook kan de OvJ de besproken B-9 status toekennen aan een slachtoffer. Dit is met name relevant voor de relatie tussen politie en justitie, maar de overige actoren in het netwerk hebben weinig tot niets te maken met het OM bij de uitvoering van hun taak.

De verschillende actoren geven in het interview aan dat de meest wenselijke regievoerder het CPM of de gemeente is. Het CPM wordt genoemd omdat zij beschikt over de meest uitgebreide informatiepositie. Het CPM acteert midden in het aandachtsgebied, beschikt over diverse informatiebronnen en heeft mogelijkheden om direct te acteren. De gemeente wordt genoemd omdat zij verantwoordelijk is voor handhaving openbare orde en omdat de politie onder het gezag staat van de burgemeester.

6.2 Prostitutie Controleteam Eindhoven - Lessons learned

Het PCE heeft de controle over zowel het legale als illegale prostitutiecircuit. Informatie afkomstig uit de gehele branche wordt centraal verzameld en geanalyseerd. Hierdoor ontstaat een sterke informatiepositie en dit biedt de mogelijkheid voor het PCE

om gericht te acteren, zonder restricties. Dat wil zeggen, zij zijn bevoegd om de gehele branche te controleren. Illegale prostitutie komt namelijk ook in de legale branche voor. Het CPM heeft niet de controle over de gehele prostitutiebranche en mist hierdoor niet alleen veel informatie, maar tevens het initiatief om te kunnen acteren in de legale branche. Het CPM heeft zich onder andere als doel stelt, het bereiken van een sterke informatiepositie. Nu is het CPM hiervoor veel te veel afhankelijk van andere actoren, zoals collega's die het legale circuit controleren. Zij benaderen de branche echter op een geheel andere wijze en hebben niet de kennis om signalen van mensenhandel te ontdekken, waardoor kostbare informatie over het hoofd gezien wordt.

Het PCE richt zich expliciet op de slachtoffers van mensenhandel, niet op de daders. Weliswaar wordt de kans aangegrepen mensenhandelaren strafrechtelijk te laten vervolgen, toch ligt de focus op het uit het circuit halen van slachtoffers. Hierop is hun werkwijze aangepast. Zij benaderen de branche bottom-up. De prostituee staat bij de controle centraal en niet de exploitant. Uiteraard worden de vereiste papieren van de prostituees gecontroleerd, maar tevens tracht het PCE informatie te krijgen van de prostituees. Zijn zij zelf slachtoffer van mensenhandel of hebben zij informatie over andere prostituees die mogelijk slachtoffer zijn? Voordat de prostituees daadwerkelijk informatie gaan delen, moeten zij de controleurs vertrouwen. Daarom wordt gewerkt met een vast team en bovenal, zonder andere partijen, zoals de belastingdienst en arbeidsinspectie. Deze partijen zijn er namelijk niet op gericht slachtoffers van mensenhandel uit het circuit te halen, maar participeren met hele andere motieven. Inning van belastinggeld of het opleggen van een boete bij het overtreden van de Arbeidswet. Met hen een seksinrichting binnenstappen is niet bevorderlijk voor het vertrouwen van de prostituee jegens het PCE. Om deze reden handelt het PCE geheel autonoom en vindt geen samenwerking plaats met overige actoren. Opvallend is de eveneens geringe samenwerking met OM en de gemeente. Ook dit is te verklaren omdat het PCE zich richt op het uit het circuit halen van slachtoffers. Daar hebben zij de gemeente en OM niet bij nodig.

Het PCE en het CPM hebben weliswaar hetzelfde doel, beide bekijken en benaderen het probleem geheel verschillend. Hierbij is de wijze waarop deze organisaties naar zichzelf en naar het netwerk kijken van belang. Welke perceptie wordt gehanteerd. Het PCE gaat uit van eigen kracht en handelt geheel autonoom en zelfstandig. Het CPM daarentegen ziet zichzelf als een actor temidden van andere spelers en investeert in de relaties met de andere actoren.

Gezien de doelstellingen van het CPM, is het Eindhovense model, waarbij zowel de legale als illegale branche door één, daartoe bevoegd, prostitutie controleteam, bottom-up gecontroleerd wordt, zonder de participatie van overige actoren, zeer interessant. Dit biedt immers handvatten voor het CPM om hun doelstellingen in grotere mate te realiseren. Weliswaar zou dit een kleine cultuuromslag in Rotterdam-Rijnmond betekenen, maar in deze pilotfase moet het project zijn waarde bewijzen. Een grotere mate van doelbereiking leidt tot een grotere kans op verlenging dan wel inbedding in het reguliere politieapparaat.

6.3 Conclusies

In deze paragraaf worden de deelvragen beantwoord, zodat uiteindelijk de onder-

zoeksvraag beantwoord kan worden.

- *Wat is de stand van zaken van de prostitutie na opheffing van het algemeen bordeelverbod?*

Situatie landelijk

Nederland schrapte als eerste land ter wereld het algemeen bordeelverbod. Kern van de wetwijziging is dat vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn, niet langer verboden zijn. Tegelijkertijd is het de intentie van de wetgever om onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie krachtig te bestrijden. Deze wijziging had als gevolg dat de prostitutie zich tot een erkende en legale bron van inkomsten kon ontwikkelen. Er zou een branche ontstaan die transparant, reguleerbaar en beter controleerbaar is.

De doelstellingen bij de wetwijziging zijn nog niet bereikt. De legalisering van de branche is en blijft een complex proces, waarin niet alleen het bereiken van vooruitgang op de afzonderlijke doelstellingen langzaam en moeizaam blijkt, maar waarin tevens mogelijke contradicties bestaan tussen de doelstellingen. Enerzijds wordt er gestreefd naar een zelfstandige positie van de prostituees, anderzijds wordt dit bemoeilijkt door het beheersen en reguleren van de branche. Ook kan het optreden van een organisatie binnen de handhavingsketen, een belemmering vormen voor de realisatie van de doelstellingen van een andere partner. De behoefte aan informatie en de uitwisseling hiervan, staat loodrecht op de behoefte aan anonimiteit en privacy van de prostituees.

Na de opheffing van het algemeen bordeelverbod kregen de gemeenten de kans beleid te ontwikkelen dat paste binnen de lokale omstandigheden. Zodoende ontstonden verschillen in de wijze waarop invulling werd gegeven aan het prostitutiebeleid. Hierdoor treden verplaatsingen op van strafbare vormen van prostitutie naar gemeenten waar minder of minder streng wordt gecontroleerd. Verschillende partijen bezitten de mogelijkheid, maar worden tegelijkertijd verplicht de handhaving vorm te geven en te implementeren. Veel gemeenten hebben op lokaal, dan wel regionaal niveau de handhaving vorm gegeven. In het bijzonder is de handhavingdriehoek (politie, justitie, gemeente) vanaf de opheffing van het algemeen bordeelverbod actief. Daarnaast zijn ook andere samenwerkingsverbanden in steeds meer gemeenten en regio's actief. De partners van het prostitutiebeleid zijn veelal de belastingdienst, SIOD, FIOD, Vreemdelingendienst en arbeidsinspectie. Deze partners zijn ieder verantwoordelijk voor een deel van de handhaving en voeren deze taak onder eigen verantwoordelijkheid uit.

Situatie Rotterdam – legale branche

In Rotterdam vindt controle en toezicht met name plaats via algemene handhavingcontroles. Dit zijn onaangekondigde controles en deze vinden plaats tijdens de openingstijden van een seksinrichting. Een deel van deze controles wordt uitgevoerd door multidisciplinaire teams. De politie neemt met verschillende disciplines deel aan de controles. Zo zijn Zeden, Bijzondere Wetten, Vreemdelingenpolitie en de wijkpolitie vaak betrokken. Ook neemt de Belastingdienst deel aan deze controles en kan ook de Arbeidsinspectie aanwezig zijn.

Standpunt in het landelijk prostitutiebeleid van de politie is dat iedere seksinrichting

zes keer per jaar gecontroleerd dient te worden. Met name de naleving van vergunningvoorschriften en het voorkomen of signaleren van strafbare vormen van prostitutie. Haalbaar blijkt deze doelstelling niet te zijn.

Situatie Rotterdam – illegale branche

Sinds de wetwijziging in 2000 is een duidelijke tweedeling aanwezig in de prostitutiebranche. Uit de landelijke evaluaties komt naar voren dat in het legale circuit sprake is van decriminalisering en enige verbetering van arbeidsomstandigheden, terwijl in de illegale branche sprake is van slechte arbeidsomstandigheden, vrouwenhandel, uitbuiting en geweld.

Deze illegale branche is erg verborgen en ontransparant. Bovendien werd tot voor kort niet of nauwelijks aandacht aan deze branche gegeven vanuit de toezichhoudende en handhavende organisaties. Mei 2005 werd het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel opgericht. Dit team heeft tot doel het uit het circuit halen van slachtoffers en het verkrijgen van inzicht in dit verborgen circuit. Dit team richt zich uitsluitend op de illegale branche. Een onwenselijke situatie omdat niet uitgesloten is dat in de legale branche geen uiting van illegale prostitutie, met name mensenhandel, voorkomt. Bovendien onwenselijk omdat het legale circuit een grote informatiebron kan zijn over het illegale circuit. Het CPM mist het initiatief ook in de legale branche op te treden.

- *Wat is het beleid van de gemeente Rotterdam met betrekking tot de prostitutie?*

Het Rotterdams Prostitutiebeleid is tot stand gekomen na uitvoerige consultatie van alle betrokken partijen. Ook exploitanten van seksinrichtingen hebben inspraak gekregen. Het streven van het huidige prostitutiebeleid in Rotterdam is erop gericht de prostitutie te reguleren als een maatschappelijk aanvaarde functie in de stad, net zoals dat met horeca en andere vermaakcentra al zeer lang gebeurt.

Het beleid is aan de hand van drie uitgangspunten vorm gegeven:

- De bescherming van de openbare orde en woon- en leefklimaat
- Positieve verbetering van de prostitutie
- Bestendigen bestaande situatie, behoudens uitwassen

Instrumenten prostitutiebeleid

Om de uitgangspunten te kunnen realiseren werd een aantal maatregelen getroffen. Het zwaartepunt van deze maatregelen wordt gevormd door het vergunningstelsel. Dit is een juridisch kader waarin het prostitutiebeleid is vormgegeven en op basis waarvan met verschillende ketenpartners handhavingsovereenkomsten zijn gemaakt.

De definitie van het begrip ‘seksinrichting’ is door de bestuursdienst Rotterdam zeer breed geformuleerd. Dit heeft als gevolg dat ook inrichtingen waar seksuele handelingen worden verricht, zonder dat er sprake is van prostitutie, als seksinrichtingen worden getypeerd. Het voordeel van deze ruime definitie is dat integraal en samenhangend beleid kan worden gevoerd met betrekking tot de prostitutiebranche en seksindustrie in het algemeen.

Doordat het vergunningstelsel wordt gebruikt om de branche te reguleren, wordt de seksinrichting gecontroleerd op een viertal punten. De vergunningverlening voor seks-

inrichtingen komt vooral neer op een preventieve openbare ordetoetsing. Het woon- en leefklimaat mag immers niet aangetast worden door de vestiging van een seksinrichting. Bij de vergunningverlening wordt de aandacht gericht op het karakter van de staat, aard van de inrichting en de druk op het woon- en leefklimaat in de straat of wijk vanwege andere vestigingen van horecagelegenheden of seksinrichtingen. Ook vindt afstemming met het bestemmingsplan of het toekomstige bestemmingplan plaats.

De seksinrichting heeft ook te maken met inrichtingeisen. Deze eisen hebben indirect tot gevolg dat de positie van de prostituee wordt verbeterd, omdat deze eisen in eerste instantie gericht zijn op de veiligheid en gezondheid van de prostituee en bezoeker.

De eisen met betrekking tot de persoonsgebondenheid hebben als gevolg dat bij iedere wisseling van de exploitant of beheerder opnieuw een vergunning aangevraagd moet worden. Voor ieder vergunningaanvraag zal immers een antecedentenonderzoek ingesteld worden. Naast de vier genoemde speerpunten is ook van belang dat de exploitant de mogelijkheid biedt tot medische zorg en soa-controle, middels een aan de seksinrichting verbonden arts. Ook dienen zij volledige toegang te geven tot de seksinrichting aan opsporingsambtenaren en toezichthouders, maar ook hulpverleners. Van belang is voorts dat de sluitingstijden in acht worden genomen en dat een strikt deurbelid wordt gehanteerd met betrekking tot minderjarigen.

- *Wat zijn de participerende partners en wat zijn hun verantwoordelijkheden en taken?*

Gemeente Rotterdam

De dienst Openbare Orde & Veiligheid (OOV) maakt onderdeel uit van de bestuursdienst. Zij ondersteunt de burgemeester en het college bij het verbeteren van de veiligheid in de stad Rotterdam en het organiseren van een ordelijk verloop van vele bijzondere gebeurtenissen in de stad. Illegale prostitutie valt onder de noemer handhaven openbare orde en valt hiermee onder verantwoordelijkheid van deze dienst. De dienst OOV is initiatiefnemer van het handhavingarrangement en leidt dit. Het instrument dat OOV ter beschikking heeft is met name de bestuurlijke maatregel. De gemeente kan hiermee een officiële waarschuwing afgeven of zelfs overgaan tot sluiting van een seksinrichting. De gemeente is verantwoordelijk voor de controle van de legale seksinrichtingen, maar heeft deze taak gedelegeerd aan de politie.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie bepaalt wie voor de rechter moet verschijnen, en voor welk strafbaar feit. Het is de enige instantie die kan besluiten een persoon te vervolgen. Het werkerrein van het Openbaar Ministerie is het strafrecht. Het Openbaar Ministerie heeft in Rotterdam een speciaal team ingericht voor de opsporing van zware zaken. Mensenhandel behoort hiertoe. Voor dit thema is een Officier van Justitie vrijgemaakt welke zich bezighoudt met mensenhandelzaken. Deze Officier geeft leiding aan het opsporingsonderzoek, uitgevoerd door de politie. De Officier bepaalt welke middelen worden ingezet in het proces en welke zaken wel of niet vervolgd zullen worden. Vervolgens klaagt de Officier de verdachte aan en dienen de resultaten vanuit het politie-

onderzoek als bewijslast.

Belastingdienst

De feitelijke inning van belastinggeld is de taak van de belastingdienst. Iedere branche of bedrijfstak behoort belastingen af te staan, zo ook in de prostitutiebranche. De activiteiten in deze branche zijn echter erg verborgen, en ontransparant en bovendien is het onduidelijk of er in loondienst wordt gewerkt, danwel zelfstandig. Dit is een complex vraagstuk en heeft grote gevolgen voor de wijze van belastingheffing in de branche. De belastingdienst maakt deel uit van het handhavingarrangement en participeert bij gerichte controles in het legale circuit.

FIOD

Voor de belastingdienst als handhavingorganisatie is fraudebestrijding een belangrijke taak, zowel in het toezicht als in de opsporing. De opsporingstaak wordt verzorgd door de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de FIOD.

De FIOD heeft als kerntaak het voorkomen en bestrijden van fraude binnen de volgende taakgebieden:

- Fiscaliteit: fiscale fraude;
- Financieel-economisch;
- Goederen;
- Commune fraude.

Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie is onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en houdt zich bezig met het toezicht, de opsporing en de handhaving van de wetgeving op het brede terrein van de arbeidsbescherming. De belangrijkste wetten zijn de Arbeidsomstandighedenwet (incl. het Besluit Risico's Zware Ongevallen), de Arbeidstijdenwet en de Wet Arbeid Vreemdelingen. Daarnaast onderzoekt de arbeidsinspectie meldingen van ernstige arbeidsongevallen, zware ongevallen met gevaarlijke stoffen en klachten van werknemers op het gebied van de (hun) arbeidsomstandigheden.

SIOD

Ook de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst is onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De SIOD richt zich vooral op grootschalige identiteitsfraude, werkgeversfraude, subsidiefraude en zwarte fraude (het ontduiken van iedere vorm van arbeidsregistratie om het betalen van sociale premies en belasting achterwege te kunnen laten).

De SIOD bestrijdt grote en complexe fraude met

- werknemersverzekeringen (premie- en uitkeringsfraude in bijvoorbeeld WW en WAO)
- volksverzekeringen (zoals AOW, kinderbijslag en ANW)
- sociale voorzieningen (waaronder de Wet werk en bijstand)
- arbeidsmarktregelingen

- *In hoeverre hebben samenwerkingrelaties tussen de betrokken actoren de kenmerken van netwerken of ketens?*

In de samenwerkingsrelaties tussen de betrokken actoren zijn absoluut kenmerken van de ketenbenadering aanwezig. Daarentegen ontbreken ook cruciale kenmerken van een keten. De afwezigheid van een dominant ketenprobleem is veelzeggend. Hiërarchie ontbreekt in de samenwerking, daarom is het noodzakelijk om tot een gemeenschappelijk ketenprobleem te komen. De essentie van dit ketenprobleem is dat de keten in leven wordt gehouden door dit probleem. Zo'n probleem kan alleen effectief aangepakt worden, indien dit gezamenlijk gebeurt.

De relaties tussen alle betrokken actoren aanschouwend, kan geconcludeerd worden dat een dergelijk gemeenschappelijk ketenbegrip ontbreekt en daarmee ook geen draagvlak bestaat voor een dominant ketenprobleem. De basiscondities voor een keten zijn hier niet aanwezig. De ketenbenadering is hier niet haalbaar. Vanuit deze optiek is de samenwerking in de aanpak van illegale prostitutie te typeren als een netwerk.

Anderzijds is een uitzondering te vinden, namelijk de driehoek gemeente, justitie en politie. Binnen deze driehoek is een gemeenschappelijk ketenbegrip aanwezig, er is draagvlak voor een dominant ketenprobleem. Sterk is de volgtijdelijkheid terug te vinden tussen deze drie actoren. Het ketenprobleem kan alleen door de partijen gezamenlijk worden aangepakt en indien hierin wordt gefaald, komt de gehele keten, gemeente, justitie en politie, in diskrediet. Tussen deze actoren past de ketenbenadering.

De gemeente en justitie zijn de ketenpartners van de politie en kunnen als zodanig benoemd worden. De overige actoren zou ik willen typeren als partners in het beleidsnetwerk.

- *Waar dient naar oordeel van de betrokken actoren de rol van sturing te liggen?*

Zojuist is geconcludeerd dat de keten bestaat uit de actoren gemeente, justitie en politie. Opmerkelijk is dat elk van hen zichzelf als regievoerder ziet. Dit is te verklaren omdat in een keten hiërarchie ontbreekt. Weliswaar is wettelijk bepaald dat de OvJ sturend is in politie onderzoeken, bovendien staat de politie onder het gezag van de burgemeester. Desalniettemin bestaat er een grote wederzijdse afhankelijkheid in de keten en is het besef aanwezig dat alleen gezamenlijk tot resultaten gekomen kan worden. Geen van de actoren is leidend en er is dan ook geen duidelijke regievoerder aan te wijzen. Een andere vraag is of een scherpe positionering van een regievoerder in dit verband noodzakelijk of gewenst is. Deze vraag kan ontkennend beantwoord worden. De partijen beseffen dat zij elkaar nodig hebben en hebben elk eigen specifieke taken in het netwerk.

Theoretisch zou de situatie gewenst zijn waarin een actor de rol van sturing heeft in het proces van informatiedeling en initiatieven ten toon spreidt om op regelmatige basis een ontmoeting te treffen. Tevens kan deze regievoerder de overige actoren informeren en adviseren vanuit een sterke informatiepositie. Deze rol valt samen met de rol die de politie zichzelf toekent, zoals verwoord in de nota 'Politie in Ontwikkeling' (2005).

In de praktijk zijn de meningen verdeeld voor wat betreft de meest wenselijk positie van de rol van sturing in het gehele netwerk. Wel zijn de actoren van mening dat deze rol in de keten dient te liggen, dus bij een van de actoren uit de driehoek (gemeente, OM, politie). Gezien zojuist geconcludeerd is dat het CPM de regie dient te voeren in de keten, is het zeer wenselijk dat deze rol netwerkbreed wordt doorgetrokken.

Nu de verschillende deelvragen beantwoord zijn in dit onderzoek, kan gekomen worden tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag:

Welke vorm van samenwerking bestaat er tussen de handhavingsorganisaties in de aanpak van illegale prostitutie in de regio Rotterdam-Rijnmond en hoe kan deze samenwerking verbeterd worden?

In Rotterdam-Rijnmond is een tweedeling ontstaan in de prostitutiebranche. Er is sprake van zowel een legaal als van een illegaal circuit. De controle vanuit het politiekorps Rotterdam-Rijnmond leunt op twee benen. Beide circuits worden apart benaderd en gecontroleerd door aparte diensten. Waar het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel zich richt op de illegale branche, zijn Horeca en Bijzondere Wetten belast met de controle van het legale deel. Deze scheiding is strikt en het CPM kan niet op eigen initiatief optreden in de legale branche, terwijl niet uitgesloten is dat ook in dit legale circuit vormen van illegale prostitutie aanwezig kunnen zijn. Sterker nog, het CPM heeft informatie dat wel degelijk in de legale branche sprake is van illegale prostitutie.

Ten tweede is in het legale circuit veel informatie aanwezig betreffende de illegale branche. Deze informatie blijft verborgen voor het CPM, deels omdat het CPM niet acteert in deze branche, anderzijds doordat de manier van controleren van de met die taak belaste organisaties, er niet op gericht is informatie te vergaren. In de legale branche worden slechts vergunningen gecontroleerd en komen zaken als inrichting en nooduitgangen aan de orde. Met de prostituees wordt nauwelijks contact gelegd, enkel bij het controleren van hun papieren. Een gemiste kans, gezien het feit dat juist deze prostituees veel informatie hebben en onder omstandigheden bereid zijn deze informatie te delen. De motivatie hiertoe is broodnijd. Hun collega's in het illegale circuit bieden hun diensten voor een lager tarief aan en hebben zo een concurrentievoordeel. Prostituees zijn pas bereid informatie te delen als zij het gevoel hebben dat de politie, het CPM, aan hun kant staat. Nu is het zo dat in de legale branche gecontroleerd wordt door de politie met de belastingdienst aan hun zijde. Dit wekt argwaan op omdat de prostituees het gevoel krijgen dat zij aangepakt worden op zoveel mogelijk fronten.

Een derde conclusie is dat gezien de taakstelling van het CPM, hun werkwijze niet overeenkomt met hun doelstellingen. Het CPM heeft zich ten doel gesteld zoveel mogelijk slachtoffers uit het circuit te halen. In plaats van de focus te leggen op de prostituee, plaatst het CPM, ongemerkt, de focus op de mensenhandelaar. Het CPM tracht personen die zich schuldig maken aan deze misdaad, vanuit een zo breed mogelijk perspectief aan te pakken. Vandaar dat het CPM zo gebrand is op een integrale aanpak, dat wil zeggen, een aanpak waarin andere actoren ook hun deel kunnen bijdragen. Hiermee worden uiteraard de partners bedoeld zoals omschreven in het onderzoek. Door deze top-down benadering wordt de mensenhandelaar centraal gesteld en niet de prostituee. Daar ligt de crux. Zoals eerder vermeld wekt deze inte-

grale aanpak bij de prostituee argwaan op. Van belang is het juist dat er een band met de prostituees wordt opgebouwd zodat zij bereid worden hun informatie te delen, zodat gericht opgetreden kan worden tegen illegale prostitutie.

De situatie zoals die nu is, laat zien dat het CPM veel tijd kwijt is aan het bijeenbrengen van de partners en bovenal het overtuigen van de noodzaak dat zij actief participeren. Eerder is geconcludeerd dat de partners echter het dominante ketenprobleem niet delen en zodoende geen draagvlak aanwezig is om gezamenlijk te handelen. De partners hebben eigen doelen en hun taken raken de prostitutiebranche, maar dit is minimaal. Prostitutie en/of de bestrijding van illegale prostitutie is voor hen geen prioriteit. Inspanningen vanuit het CPM om hun percepties en daarmee hun organisatie-doelen te beïnvloeden hebben geen effect omdat deze doelen elders in de organisatie worden gemaakt.

Omdat het CPM momenteel nog in fase zit van een pilot, is verspilde energie een groot gemis. De relatie tussen het CPM en de overige actoren is zwak tot bijzonder zwak. Als deze relaties even zo worden gelaten, is het verlies minimaal, maar tegelijkertijd heeft het CPM de mogelijkheid om de driehoek te versterken en het probleem vanaf de onderzijde te benaderen, dat wil zeggen, de prostituee centraal gesteld.

Het CPM kan de aanpak van illegale prostitutie in de regio Rotterdam-Rijnmond verbeteren door in grote lijnen het Eindhovense model te implementeren. Met name de controle van de gehele prostitutiebranche is noodzakelijk. Ook is de wijze waarop gecontroleerd wordt door het PCE, bottom-up, meer toegesneden op de doelstelling van het CPM, namelijk het uit het circuit halen van slachtoffers van mensenhandel.

Tevens voor wat betreft de samenwerking met de partners in het netwerk, is het model uit Eindhoven een goed voorbeeld. Zeker omdat geconcludeerd is dat de doelen en percepties van de betrokken actoren zodanig verschillen dat een gemeenschappelijk draagvlak ontbreekt. Anders dan het model uit Eindhoven, is het in de regio Rotterdam-Rijnmond wel van belang de relatie tussen de ketenpartners (OM, gemeente) te versterken. Deze actoren hebben een gemeenschappelijk draagvlak en hebben zeer bruikbare instrumenten die ingezet kunnen worden in de aanpak van illegale prostitutie.

6.4 Aanbevelingen

Tot slot zullen enkele aanbevelingen gepresenteerd worden, ter verbetering van de aanpak van illegale prostitutie in Rotterdam-Rijnmond:

- *Kom tot een eenduidige controle van de gehele prostitutiebranche;*

Voor wat betreft de controle van de politie in de prostitutiebranche in de regio Rotterdam-Rijnmond, pleit ik voor een eenduidige aanpak. Eén organisatie is belast met de controle van de gehele branche zoals in Eindhoven het geval is. Zodoende is de informatie vanuit de branche gecentraliseerd en kunnen inzichten vanuit zowel de legale als illegale branche gecombineerd worden. Het CPM komt hiervoor in aanmerking. Zij zijn geheel gefocust op de aanpak van illegale prostitutie, hebben veel kennis en hebben een stevige informatiepositie. Bovendien hebben de leden van dit team allen een zedenachtergrond en zijn gecertificeerd voor wat betreft de controle van de prostitu-

tiebranche. Dit is niet het geval bij hun collega's die het legale circuit controleren.

- *Benader het probleem bottom-up;*

De bevindingen in Eindhoven leren dat optimale handhaving kan plaatsvinden indien het prostitutie controleteam, in Rotterdam-Rijnmond het CPM, de controle krijgt over de gehele prostitutiebranche en het probleem vanaf de onderzijde benaderd. Het CPM dient een vertrouwensband op te bouwen met de prostituees. Dit wordt niet bereikt als bij controles aan de zijde van het CPM organisaties zoals de belastingdienst of arbeidsinspectie aanwezig zijn. Verleg de focus van de mensenhandelaar op de prostituee.

- *Versterk de relatie met de ketenpartners, OM en gemeente;*

Het CPM dient de driehoek te versterken zodat de samenwerking tussen gemeente, OM en politie vlekkeloos verloopt. De integrale aanpak met de overige partners wordt even opzij gezet. Het CPM zal wel contact blijven houden met de partners, maar zal afzien van een gerichte samenwerking.

- *Maak harde afspraken met ketenpartners over het gezamenlijke resultaat;*

Helderheid verschaffen voor wat betreft de doelstellingen zodat de partners elkaar kunnen beoordelen en waar nodig aansporen. Immers, het gehele keten komt in discrediet als één actor faalt.

- *Zorg ervoor dat de urgentie bij bestuurders en professionals wordt gevoeld (zodoende is de kans het grootst dat de partners het ketenprobleem erkennen);*

Op het niveau van de korpsleiding is het wenselijk dat het besef doordringt dat de versplinterde aanpak van prostitutie niet effectief is en dat de controle van de gehele branche onder verantwoordelijkheid van het CPM gaat vallen. Tevens is wellicht de korpsleiding wel in staat de percepties van de partners te beïnvloeden. Dit zal op de lange termijn worden geschoven, maar als dat bereikt kan worden, kan een integrale aanpak inderdaad effectief zijn. Nu ontbreken simpelweg de basiscondities.

- *Benader ketensamenwerking als een langdurig verbeterproces. Kom tot een dynamisch groeiemodel waarbij kansen worden gezien en benut;*

Het blijft noodzakelijk dat de partners hun werkzaamheden in het netwerk voortzetten. Druk vanuit meerdere hoeken levert een groter effect op. Inspanningen vanuit het CPM om deze activiteiten van de partners te convergeren naar de problematiek van illegale prostitutie zijn echter momenteel vruchteloos. In de toekomst kan resultaat geboekt als de percepties van de partners aangepast zijn (of worden).

- *Zorg voor open relaties en korte lijnen tussen de ketenpartners;*

Zodoende ontstaat een krachtige keten, die snel en adequaat kan inspelen op informatie. De informatie kan eenvoudig worden gedeeld, hetgeen de resultaten van de keten kan bevorderen. Barrières tussen de ketenpartners, hetzij bureaucratische bepalingen betreffende informatiedeling of tijdsroevende procedures hebben een negatief effect op de resultaten van de keten.

- *Wissel zoveel mogelijk informatie uit via een gedeeld ICT-systeem.*

Dit kan worden opgevat als instrument om de vorige aanbeveling te volgen.

Bibliografie

Wetenschappelijke literatuur

Bekkers, V.J.J.M. et al, *Integrale handhaving. Een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*. 2003

Benson, J.K., (1982), The Interorganizational Network as a Political Economy, in: Karpik, L., e.a. (1978) *Organisation and Environment: Theory, Research and Implementation*, Iowa State University Press, Ames

Bruijn, de, J.A. en Heuvelhof, ten, E.F., Instruments for Network Management, in: Kickert, W.J.M., e.a., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London 1997

Daalder, A. *Het bordeelverbod opgeheven: prostitutie in 2000-2001*, Den Haag 2002

De Wit, e.a., (2000), Ketenstrategie: van virtuele naar reële ketens, in: Duivenboden e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht 2000

Duivenboden, H., et al, *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht 2000

Grijpink, J., (2000), Een dynamisch ketenbegrip voor informatisering van externe samenwerking, in: Duivenboden e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht 2000

Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Rotterdam, 1995

In 't Veld, e.a. (2000), Over ontwerp en management van processen in ketens, in: Duivenboden e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht 2000

Kettl, D.F., (1988) Government by Proxy, in: Kickert, W.J.M., e.a., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London 1997

Kickert, W.J.M. en Koppenjan, J.F.M. (1997), Public Management and Network Management: An Overview, in: Kickert, W.J.M., e.a., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London 1997

Klijn, E.-H., Koppenjan, J.F.M., Termeer, C.J.A.M. (1995), Managing networks in the public sector: a theoretical study of of management strategies in policy networks, in: Kickert, W.J.M., e.a., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London 1997

Klijn, E.-H., Policy Networks: An Overview, in: Kickert, W.J.M., e.a., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London 1997

Klijn, E.-H., en Teisman, G.R.(1997), Strategies and Games in Networks, in: Kickert, W.J.M., e.a., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London 1997

Morgan, Gareth, *Images of organization*, 1997

Pfefer, J., and Salancik, G., *The external control of organizations*, New York 1978

Sabatier, P.A. (1988), An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein, in: Kickert, W.J.M., e.a., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London 1997

Scharpf, F.W. (1978), Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives, in Hanf, K. en Scharf, F.W., *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, Sage Publications, London 1978

Scharf, F.W., *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*. Campus verlag GmbH, Frankfurt 1993

Scholtens, MR. J.T.I., *Prostitutie, gegevens en ideeën*. Amsterdam, 1980

Voogt, A.A. (1991), Managing of social cognitive configurations in an multiple context, in: Kickert, W.J.M., e.a., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London 1997

Wurft-Bodt, C. van der, *Van lichte wiven tot gevallen vrouwen*, Utrecht 1988

Artikelen

ES&E, *Handhaving prostitutiebranche door politiekorpsen, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en UWV/GAK*, Den Haag 2002

ES&E, *Quick Scan. Handhaving lokaal prostitutie beleid*. Den Haag 2000

Gieske, H., *prostitutie verordening*, Gemeentestem 6899

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor Regie*, Rijswijk 2003

Pröpper, I.M.A.M., *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*, in 'Bestuurskunde, jaargang 9, nr.3, pp. 106-116, 2000

Beleidsstukken

Gemeente Rotterdam, AZ/OOV, *Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid, Een onderzoek naar de lokale effecten van drie jaar opheffing bordeelverbod*. Juni 2004

Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst, *Het Rotterdams Prostitutiebeleid*, juni 2000

Gemeente Rotterdam, College B & W, *Het nieuwe elan van Rotterdam...en zo gaan we dat doen, Collegeprogramma 2002 – 2006*, september 2002

Grims, M.G.J., *Rapport Inventarisatie handhavingstaken voor gemeentelijke overheden*, in opdracht van het Ministerie van Justitie. Den Haag, 2003

Ministerie van Justitie, *Plan van aanpak ordening & bescherming prostitutiesector*, 2004

Nationaal Actieplan Mensenhandel, 2004

Nederlands Politie Instituut, *Politie in ontwikkeling*. Den Haag, 2005

Verwey-Jonker Instituut / WODC, Ministerie van Justitie, *Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag 2002

Overig

Minister van Justitie, Toespraak tijdens eerste voorlichtingsbijeenkomst over opheffing bordeelverbod, WTC/Rotterdam, 19 mei 1999

Websites

www.arbeidsinspectie.nl

www.belastingdienst.nl

www.ketens-netwerken.nl

www.minszw.nl

www.overheid.nl

www.politie.nl

www.politie-rijnmond.nl

www.rotterdam.nl

Bijlagen

1 Lijst van afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BIBOB	Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling door Openbaar Bestuur
B&W	Burgemeester en Wethouders
CPM	Controleteam Prostitutie en Mensenhandel
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
dS+V	dienst Stedebouw en Volkshuisvesting
EU	Europese Unie
EVP	Eenheid Vreemdelingenpolitie
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
GGD	gemeentelijke gezondheidsdienst voor Rotterdam en omstreken
IOM	Internationale Organisatie Migratie
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
OOV	dienst Openbare orde en veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PCE	Prostitutie Controleteam Eindhoven
RIO	Regionale Informatie Organisatie
RRD	Regionale Recherche Dienst
SIOD	Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst
STV	Stichting tegen Vrouwenhandel
VD	Vreemdelingendienst
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WAV	Wet Arbeid Vreemdelingen
WvSr	Wetboek van Strafrecht

2 Lijst van respondenten

Arbeidsinspectie

Michel van de Hul, Hoofd Arbeidsmarktfraudeteam

Belastingdienst

René Blaak, lid landelijk Prostitutieteam

Controleteam Prostitutie en Mensenhandel

Jean Custers, Projectleider

FIOD

Tanneke Vandermissen, Prostitutie Opsporingsinformatie

Harry Bosch, Prostitutie Opsporingsinformatie

Gemeente Rotterdam

Tamara van Dienst, Beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid

Openbaar Ministerie

Dedi Woei a Tsoi, Officier van Justitie Mensenhandelzaken

Prostitutiecontroleteam Eindhoven

Piet Hijnen, Projectleider

Claudia Oosting, rechercheur

SIOD

Wil Kuijk, Hoofd Prostitutieteam

Arjan van der Lugt, onderzoeker Prostitutieteam

3 Handhavingarrangement

Overtreding	Politie/ toezichthouder	Gemeente	OM	Anderen
Inrichting/exploitant Komt evident niet voor vergunning in aanmerking	Direct beëindigen overtreding (politiesluiting, d.i. vrijwillige sluiting) + rapport resp. PV tbv burgemeester en OM	Eerste keer: schriftelijke waarschuwing Tweede keer: sluiting onbepaalde tijd	Tweede keer: vervolging wegens overtreding APV	Gemeente geeft informatie over inrichting en exploitant door aan: Belastingdienst, dS+V en GGD
Inrichting/exploitant komt in beginsel wel voor vergunning in aanmerking	Direct beëindigen overtreding (politiesluiting, d.i. vrijwillige sluiting) + rapport resp. PV tbv burgemeester en OM	Eerste keer: schriftelijke waarschuwing + termijn stellen voor indienen aanvraag. Tweede keer: Sluiting tot op de aanvraag is beslist	Tweede keer: Vervolging wegens overtreding APV, tenzij inmiddels is verleend	Gemeente geeft informatie over inrichting en exploitant door aan: Belastingdienst, dS+V en GGD. OM ontvangt afschrift van verleende vergunning

Exploitatie zonder vergunning

Overtreding	Politie/ toezichthouder	Gemeente	OM	Anderen
Handelen in strijd met gedragseisen (2.3a4)	Zie OM (in praktijk zal de informatie meestal via de politie naar de bgm gaan)	Indien het de enige exploitant is: intrekking van de vergunning.	Indien er meerdere exploitanten zijn; schrappen van de betreffende exploitant van de vergunning Meldt de veroordeling (of aanwijzing 'slechts gedrag'), genoemd in artikel 2.3a.4 via de politie aan de burgemeester	
Aanwezigheid illegale prostituee(s)	Waarschuwing/dossier- opbouw + Rapport resp. PV tbv burgemeester en OM	Eerste keer: Schriftelijke waarschuwing Tweede keer: tijdelijke sluiting (12 mnd) Derde keer: Sluiting onbepaalde tijd + intrekking vergunning	Gaat direct over tot vervolging (Wav, 197a-c Sr, of 250a Sr)	Gemeente meldt dit aan arbeidsinspectie (OM kan arbeidsinspectie opdragen nadere opsporingsactiviteiten te verrichten), belastingdienst en GGD
Aanwezigheid minderjarige prostituee(s)	Direct rapport resp. PV tbv burgemeester en OM	Eerste keer: tijdelijke sluiting (12 mnd) ^{5,6} Tweede keer: Sluiting onbepaalde tijd + intrekking vergunning	Gaat direct over tot vervolging	Gemeente meldt dit aan GGD
Aanwezigheid minderjarige bezoeker	Waarschuwing/dossier-opbouw. Na herhaalde overtredingen (aantal afhankelijk van situatie) Rapport resp. PV tbv burgemeester en OM	Na eerste rapport: Schriftelijke waarschuwing. Na tweede rapport: Tijdelijke sluiting (3 mnd)	Tweede keer: Vervolging wegens overtreding APV	Gemeente meldt dit aan GGD

Overtreding	Politie/ toezichthouder	Gemeente	OM	Anderen
Plegen of gedogen (andere) strafbare feiten	Waarschuwing/dossier-opbouw + Rapport resp. PV tbv burgemeester en OM	Eerste keer: schriftelijke waarschuwing Tweede keer: tijdelijke sluiting (12 mnd). Derde keer: Sluiting onbepaalde tijd + intrekking vergunning	Vervolging van het strafbare feit	
Ontbreken toezicht en schijnbeheer	Waarschuwing/dossier-opbouw. Na herhaalde overtredingen Rapport resp. PV tbv burgemeester en OM	Afhankelijk van dossier (tijdelijk) intrekken van de vergunning	Afhankelijk van dossier na eerste of tweede keer: vervolging wegens overtreding APV	Gemeente meldt dit aan belastingdienst
Wijzigen inrichting of exploitatie, zonder nieuwe vergunning	Politie of andere toezichthouder: waarschuwing + Rapport resp. PV tbv burgemeester en OM	Eerste keer: schriftelijke waarschuwing + termijn waar stellen voor indienen aanvraag. Tweede keer: sluiting tot op de aanvraag is beslist	Tweede keer: vervolging wegens overtreding APV, tenzij inmiddels vergunning is verleend.	OM ontvangt afschrift van verleende vergunning. Deelgemeente, politie, GGD, brandweer en dS+V wordt om advies gevraagd over de vergunningaanvraag
Strijd met inrichtings- en gebruikeisen	Brandweer, dS+V, of GGD: waarschuwing/dossier-opbouw	Na eerste rapport: schriftelijke waarschuwing. Na tweede rapport: tijdelijke oplegging beperkte openingstijden of tijdelijke sluiting		Indien tevens overtreding op basis van Woningwet, Bouwbesluit of Bouwverordening dS+V schrijft aan

Overtreding	Politie/ toezichthouder	Gemeente	OM	Anderen
Strijd met bedrijfsvoerings- of gezondheidseisen	GGD: waarschuwing/ Dossieropbouw	Na eerste rapport: schriftelijke waarschuwing. Na tweede rapport: tijdelijke sluiting		
Strijd met bedrijfsvoerings- of gezondheidseisen		Waarschuwing /dossieropbouw. Na herhaalde overtredingen: Rapport tbv burgemeester	Na eerste rapport: schriftelijke waarschuwing. Na tweede rapport: tijdelijke sluiting	

Exploitatie in strijd met vergunning

in d
Super
Int
de he
va
www.R
E000

KARIN
6 dpw
gevr. 3015

www.ana-se
Sex, massage en
☎010-46634

UNLIMITED PRIVE
01u 010-4046048 S
ve.nl kvk: 24378887

mas. is een batterij v uw
best gd mas Shana g.
0-4777988 06-125985

TAYA Thai Prive, ma t
11-23u Jagerslaan 4
dam-zuid 06-22397606

Bole Rubens vrouw super
+ FFFFFFFFFFFFFcup L
ange Hilleweg 186B ga

huisvrouwje ontv. privé. se
week van 11-23 u. ww
0-4777988

40 € 1/2 uur all.in Bedrij
link in lingerie kvk gecont
640 715 +532332 legaliteit
minder ris

PLAAGDE Relaxprijzen in
Erotisch Café / Club / NIEUWE er
ei op de Dorotsestraat pend Weve
45, R'dam-Zuid. Open vlek
010-46634

T.A. van Oevelen
Erasmus Universiteit Rotterdam

Rotterdam, april 2006