

Het Rotterdams Prostitutiebeleid

Een onderzoek naar het functioneren van het prostitutiebeleid van de gemeente Rotterdam

D.M Walraven
Studentnummer: 316484
Masterscriptie
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen- Bestuurskunde

1^{ste} lezer: dr. P. Marks
2^{de} lezer: dr. A. van Sluis

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie. Het was voor mij niet de eerste keer. Desondanks blijft het schrijven van een scriptie geen eenvoudige opgave en blijkt het ook de tweede keer weer een worsteling. Hoewel het deze keer toch een stukje beter is gegaan. Zal ik dan toch echt wat geleerd hebben?

Deze scriptie heb ik voor het grootste deel geschreven bij de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam. Ik wil dan ook de afdeling kennis en handhaving, in het bijzonder mijn stagebegeleider Sanne Wieke Remmert, hartelijk bedanken. Ik ben elke dag met veel plezier naar mijn stage gegaan, werd bij veel dingen betrokken en heb daardoor veel geleerd. Door deze stage waren de lijntjes met mogelijke respondenten natuurlijk ook snel gelegd en maakte het voor mij een stuk makkelijker informatie te verzamelen.

De wetenschappelijke ondersteuning kwam voor rekening van Peter Marks. Ook hem wil ik hartelijk bedanken voor zijn geduld en goede begeleiding wanneer ik door 'de bomen het bos niet meer zag'. Uiteraard zal ik nog mijn volledige medewerking verlenen aan het boek dat eind dit jaar in opdracht van de gemeente Rotterdam uitgebracht gaat worden over het veiligheidsbeleid van de afgelopen jaren.

En dan zijn er natuurlijk nog mijn ouders die nooit getwijfeld hebben aan mijn keuze nog een studie te gaan doen. Ook hen wil ik hartelijk bedanken voor hun vertrouwen en steun. En niet te vergeten Roel, voor de morele steun en de momenten dat ik even stoom af moest blazen.

Denise Walraven
Utrecht, 4 augustus 2009

VOORWOORD	5
SAMENVATTING	9
1. INLEIDING	15
1.1 PROBLEEMANALYSE	15
1.2 MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	16
1.3 LEESWIJZER	16
2. ROTTERDAMS VEILIGHEIDSBELEID	18
2.1 ORGANISATIE	18
2.2 ONTWIKKELINGEN VEILIGHEIDSBELEID	18
2.3 VEILIGHEIDSAANPAK	18
2.4 PROSTITUTIEBELEID	19
2.5 KETENAANPAK MENSENHANDEL	21
2.6 SLOTBESCHOUWING	23
3. VISIE OP BELEID	24
3.1 COMPLEXITEIT VAN DE SAMENLEVING	24
3.2 DYNAMIEK VAN BELEID	25
3.3 BELEIDSINSTRUMENTEN	26
3.4 BEOORDELING VAN BELEID	30
3.5 LERENDE OVERHEID	31
3.5.1 <i>Lerende praktijken</i>	32
3.6 SLOTBESCHOUWING	33
4. METHODEN EN TECHNIEKEN	35
4.1 WAAR, WANNEER, WIE EN HOE?	39
5. PROSTITUTIE, BELEID EN DE GEMEENTE ROTTERDAM	41
5.1 PROSTITUTIE DOOR DE JAREN HEEN	41
5.2 PROSTITUTIE EN BELEID	42
5.3 ONTWIKKELINGEN IN DE PROSTITUTIEBRANCHE	42
5.4 LANDELIJKE JURIDISCHE KADERS	43
5.4.1 <i>Gevolgen gemeente Rotterdam</i>	44
5.5 ROTTERDAMSE POLITIEKE PARTIJEN	46
5.6 PARTNERS IN HET ROTTERDAMSE PROSTITUTIEBELEID	47
5.6.1 <i>Percepties op prostitutie en beleid</i>	51
5.7 HUIDIGE STAND VAN ZAKEN	52
5.7.1 <i>Aanbod van legale prostitutie</i>	53
5.7.2 <i>Vraag naar prostitutie</i>	56
5.7.3 <i>Ontwikkelingen</i>	56
5.8 DE UITVOERING VAN HET BELEID	57
5.8.1 <i>Vergunningenstelsel</i>	57
5.8.2 <i>Handhaving en Toezicht</i>	58
5.8.3 <i>Samenwerking</i>	59
5.9 SLOTBESCHOUWING	60
6. PROSTITUTIEBELEID IN ANDERE STEDEN	61
6.1 BELEID GEMEENTE AMSTERDAM	61
6.1.1 <i>Vraag en aanbod</i>	61
6.1.2 <i>Vergunningenstelsel</i>	61
6.1.3 <i>Handhaving en toezicht</i>	62
6.1.4 <i>Samenwerking</i>	62
6.2 BELEID GEMEENTE DEN HAAG	62
6.2.1 <i>Vraag en aanbod</i>	62
6.2.2 <i>Vergunningenstelsel</i>	63
6.2.3 <i>Handhaving en toezicht</i>	63
6.2.4 <i>Samenwerking</i>	63
6.3 BELEID GEMEENTE EINDHOVEN	63
6.3.1 <i>Vraag en aanbod</i>	63

6.3.2 Vergunningenstelsel	64
6.3.3 Handhaving en toezicht	64
6.3.4 Samenwerking	65
6.4 SLOTBESCHOUWING	65
7. ANALYSE	67
7.1 BELEIDSVORMERS EN DOELGROEP VAN BELEID	67
7.2 MATE VAN VERBONDENHEID EN VERWEVENHEID	69
7.2.1 Keuze van beleidsinstrumenten	71
7.3 LERENDE PRAKTIJKEN	72
7.4 SLOTBESCHOUWING	73
8. CONCLUSIE	74
8.1 BEANTWOORDING CENTRALE VRAAG	74
8.2 AANBEVELINGEN	75
LITERATUUR	77
BIJLAGEN	80
BIJLAGE I- OVERZICHT VAN AFGENOMEN INTERVIEWS	81
BIJLAGE II TOPICLIJST INTERVIEWS	82

Samenvatting

Prostitutie is een eeuwenoud beroep en werd tot 2000 gedoogd in Nederland. Sinds de wetwijziging in 2000 is daar verandering in gekomen en is prostitutie een legaal beroep geworden. Het besef is ontstaan dat prostitutie een maatschappelijke realiteit is (Gemeente Rotterdam 2004: 14).

De prostitutiebranche is een bijzondere bedrijfstak. De legalisering van de exploitatie van prostitutie heeft niet tot gevolg gehad dat in de sector geen misstanden meer voorkomen. Mede daarom hebben de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties eind 2008 een concept wetsvoorstel voorgesteld. Het concept wetsvoorstel is ontworpen om de regels omtrent prostitutie te uniformeren zodat meer zicht kan worden verkregen op de seksbranche en misstanden tegen te gaan (Concept Wet Regulering Prostitutie 2008).

Ondanks de regulerende en sanerende werking van het huidige prostitutiebeleid is uit onderzoek gebleken dat in de gemeente Rotterdam de omvang van de illegale prostitutie even groot is als de omvang van de legale prostitutie (Goderie et al. 2006). Daarnaast is een leegloop van de legale sector te constateren. Een verdere terugloop van de seksinrichtingen wordt door de gemeente Rotterdam als niet wenselijk ervaren. Dit zou namelijk kunnen betekenen dat een verschuiving naar de illegaliteit plaatsvindt, want de afname van het aantal legale seksinrichtingen betekent niet per definitie dat de vraag naar prostitutie afneemt. De prostitutiebranche is een creatieve branche en verandert steeds. Aannemelijk is dat het beleid niet voldoende inspeelt op de huidige ontwikkelingen in de branche. Daarnaast ligt stimulering van de legale branche politiek gevoelig.

Aanscherping van het huidige beleid dient plaats te vinden, zodat op ontwikkelingen in de branche wordt ingespeeld en aansluiting wordt gevonden bij de huidige praktijk. Om dit te kunnen doen is het van belang inzicht te krijgen in het functioneren van het huidige prostitutiebeleid en lering te trekken uit het functioneren van het prostitutiebeleid in andere steden, zodat handvatten worden geboden voor nieuw te vormen beleid.

In het onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

<p><i>Waarmee dient het nieuwe prostitutiebeleid van Rotterdam rekening te houden?</i></p>
--

Het onderzoek

Om antwoord te geven op de hoofdvraag van het onderzoek zijn diverse informatiebronnen gebruikt. Het onderzoek is gebaseerd op interviews met sleutelinformanten, informele gesprekken, observaties en analyse van documenten. Gedurende een periode van vijf maanden (maart t/m juli) is een onderzoeksstage gedaan bij de Directie Veiligheid, op de afdeling Kennis en Handhaving. Prostitutie is één van de beleidsvelden waar deze afdeling zich mee bezighoudt.

Een aantal vergaderingen, overleggen en zienswijzengesprekken zijn bijgewoond die betrekking hadden op het prostitutiebeleid en de uitvoering ervan. Via de Rode Draad, de belangenvereniging voor sekswerkers, en Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) zijn sekswerkers in Rotterdam benaderd met vragen over ideale werkomstandigheden.

Interviews zijn gehouden met in totaal 20 personen in de periode van april tot en met begin juni 2009. De respondenten waren werkzaam voor organisaties die een rol spelen in het prostitutiebeleid van de gemeente Rotterdam. Ook is een interview gehouden met twee vertegenwoordigers van de gemeente Eindhoven over hun ervaringen met het Eindhovense prostitutiebeleid en het functioneren ervan. Tijdens de interviews, afhankelijk van de werkzaamheden van de respondent, is ingegaan op succes- en knelpunten van het prostitutiebeleid, de uitvoering ervan en de visie op prostitutie. De interviews namen gemiddeld één uur in beslag. Alle interviews zijn opgenomen en schriftelijk uitgewerkt en toegezonden naar de desbetreffende respondent ter controle en voor eventuele op- en/of aanmerkingen. Met de gemeente Amsterdam zijn via de e-mail schriftelijke vragen gesteld en beantwoordt over ervaringen en het functioneren van het prostitutiebeleid in deze stad.

Prostitutiebeleid Rotterdam

Het prostitutiebeleid in Rotterdam valt onder het integraal veiligheidsbeleid van de gemeente Rotterdam. Het prostitutiebeleid van de gemeente stamt uit 2000. Een belangrijk instrument van het beleid is het vergunningstelsel. In het stelsel wordt een tweedeling gemaakt in typen van prostitutie:

locatiegebonden prostitutie, ook wel seksinrichtingen, en niet locatiegebonden prostitutie zoals escortbedrijven. Raam- en straatprostitutie zijn in Rotterdam verboden. Om in aanmerking te komen voor een vergunning moet aan een aantal eisen worden voldaan. Door het vergunningstelsel is een duidelijk onderscheid te maken tussen illegale en legale prostitutie. Door middel van handhaving en toezicht wordt toegezien op misstanden en naleving van de vergunningsplicht. Daarnaast mogen nieuwe vestigingen zich niet vestigen in Rotterdam op locaties die niet de bestemming seksinrichting hebben gekregen. Het stelsel is aan een maximum aantal vergunningen gebonden. De directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam heeft een coördinerende taak op gebied van het prostitutiebeleid.

In het prostitutiebeleid van Rotterdam staan de volgende doelstellingen centraal:

- bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat:
Dit heeft betrekking op het voorkomen en bestrijden van overlast voor omwonenden.
- verbetering van de positie van de sekswerker¹:
De gemeente draagt bij aan de positieverbetering van de sekswerker door middel van gezondheidbeleid en het welzijnsbeleid.
- bestending van de bestaande situatie:
De gemeente is van mening dat zowel een toename als een afname van het aantal seksinrichtingen tot ongewenste gevolgen zal leiden. Een toename kan meer overlast veroorzaken en een afname kan zorgen voor het verplaatsingseffect; buurgemeenten zullen daarvan de gevolgen ondervinden. Op basis van deze doelstelling is bepaald dat alleen bestaande (vóór de inwerkingtreding van het beleid) inrichtingen in aanmerking kunnen komen voor een exploitatievergunning. Een vergunning wordt verleend indien zij aan de gestelde eisen voldoen.

Om er voor te zorgen dat de gestelde eisen aan de vergunning ook daadwerkelijk worden nageleefd, is toezicht en handhaving van essentieel belang. In de gemeente Rotterdam is daarom een handavingsarrangement opgesteld tussen betrokken organisaties.

Bij aanvang van het beleid zijn 87 vergunningen verleend. De locatiegebonden seksinrichtingen zitten verspreid over de stad. In april 2009 zijn er in totaal 66 seksbedrijven met een vergunning aanwezig.

Lerende overheid

De overheid dient in te spelen op complexe vraagstukken die zich voordoen in de samenleving. Door middel van beleid en de inzet van beleidsinstrumenten probeert de overheid sturing te geven aan deze vraagstukken. De mate van verbondenheid en verwevenheid van de beleidsvormers met de doelgroep (en) van beleid zijn een verklarende factor in de keuze van beleidsinstrumenten. Verbondenheid wordt gezien als 'een sterke positieve algemene attitude van de beleidsvormers jegens de doelgroep van hun beleid' (Bressers 1994: 139). Met verwevenheid wordt bedoeld op 'een hoge mate van intensiteit van de onderlinge contacten' (Bressers 1994: 139).

Om complexe vraagstukken het hoofd te kunnen bieden, ofwel te domesticeren, is veel tijd, onderzoek en mankracht nodig. De overheid moet eigenlijk nog 'leren' over het feitelijke probleem, haar rol daarin en de oplossing ervan. Lerende praktijken ontstaan wanneer samenwerkende organisaties leren van wat in de praktijk wordt aangetroffen Om te voorkomen dat beleid zoals bedoeld en beleid zoals bepaald te ver uiteenlopen is draagvlak en steun, een bepaalde mate van beleidsvrijheid en afstemming over percepties tussen betrokken actoren van belang. Een bepaalde mate van verbonden- en verwevenheid kan er voor zorgen dat lerende praktijken ontstaan; de opgedane ervaringen en kennis uit de praktijk worden gebruikt om tot betere uitvoeringspraktijken te komen en kunnen leiden tot aanpassing van beleid, instrumenten en wetgeving (Maaskant 2007: 6). 'Beter' beleid wordt op deze manier ontwikkeld.

Succes- en knelpunten in beleid

Het niet hebben van een duidelijke visie en het ontbreken van de regierol wordt als grootste doorn in het oog gezien en staat de realisatie van doelstellingen van prostitutiebeleid in Rotterdam in de weg. Hierdoor hebben bepaalde ontwikkelingen, zoals de terugloop van vergunningen en geen goed zicht op illegale seksinrichtingen, plaatsgevonden zonder dat de gemeente daar zelf de regie overhad en sturing kon geven aan deze ontwikkelingen. De kernpartners hebben een afwachtende houding ten

¹ Hiermee worden zowel mannelijke als vrouwelijke sekswerkers bedoeld, tenzij anders is weergegeven.

opzichte van de gemeente. Zij zijn van oordeel dat de gemeente als taak heeft de regierol op te pakken.

Er is weinig ruimte om beter te leren zien en waarderen wat zich afspeelt binnen het prostitutiebeleid. Structureel terugkerende overleggen gericht op het prostitutiebeleid waar alle kernpartners aan deelnemen zijn in geringe mate aanwezig. Hierdoor is aanpassing in doelen, visie, methoden en aanpak veel minder waarschijnlijk.

Informeel individuele contacten vinden in meerdere mate plaats, zij het incidenteel. Geconstateerd is dat het prostitutiebeleid weinig prioriteit heeft in de werkzaamheden van de directie Veiligheid. Gebrek aan regie en prioriteitstelling bij de directie Veiligheid zijn belangrijke elementen die het leervermogen op gebied van het prostitutiebeleid in de weg staan. Hierdoor worden langs de al bestaande en veel gebruikte kaders gehandeld en is er geen ruimte aanwezig om ervaringen en kennis te delen en de doelgroep daadwerkelijk te betrekken, waardoor aanpassingen in beleid om beter aan te sluiten bij de beleidspraktijk niet of nauwelijks worden gedaan.

Door de respondenten is aangegeven dat de positie van de sekswerker nauwelijks is verbeterd. Regulering van de branche met behulp van een vergunningstelsel heeft de meeste prioriteit gekregen. Gebleken is dat in het huidige beleid weinig gebruik is gemaakt van communicatieve instrumenten op een structurele manier; weinig is bekend bij doelgroepen over het beleid en de regels die daarbij horen. Daarnaast is weinig tot geen inzicht in de marktwerking van prostitutie en de positie van sekswerkers daarin, terwijl dit wel wenselijk wordt geacht om tot een goed functionerend prostitutiebeleid te komen.

Ondanks dat respondenten hebben aangegeven dat ervaringen beter worden gedeeld en samenwerking beter gaat dan een aantal jaren geleden, vindt dit nog onvoldoende plaats om lerende praktijken te laten plaatsvinden. Daarnaast speelt het stigma op prostitutie een mede verklarende rol. Beleidsvormers blijken de doelgroepen van het prostitutiebeleid wel te willen betrekken maar weten niet hoe dit dient te gebeuren; het is immers een bijzonder beroep. De uitwisseling van kennis, ervaringen en contacten hebben tot gevolg dat percepties, doelen en de inzet van instrumenten kunnen worden bijgesteld. Voldoende knelpunten zijn aangegeven, maar hebben niet geleid tot aanpassing van beleid of beleidsinstrumenten. Door het ontbreken van ruimte, de mogelijkheid tot ontstaan van flexibele en vitale coalities, 'sense of urgency' en door het ontbreken van de regierol en prioriteitstelling is dit niet tot stand gekomen.

Het zicht dat is verkregen door het vergunningstelsel op de vergunde locatiegebonden seksinrichtingen wordt als succespunt van het beleid beschouwd. Geconstateerd is echter dat het beleid te veel is blijven hangen in de regulering en sanering van de branche. Het vergunningstelsel is juridisch individueel, beperkend en dirigerend van aard. Intenties zijn aanwezig de branche meer te betrekken bij het beleid maar enig twijfel over hoe dit dient te gebeuren en het gebrek aan prioriteitstelling heeft ervoor gezorgd dat dit nog niet structureel gebeurd. Behoeft aan anonimiteit bij de doelgroepen en stigma, maar ook twijfel over de betrouwbaarheid en representativiteit bij beleidsvormers over leden van de doelgroepen zijn andere belangrijke redenen.

De dynamiek van de prostitutiebranche, het bijzondere karakter van sekswerk, het stigma en de diversiteit aan meningen over de invulling van beleid vraagt een duidelijke visie van de gemeente en meer inzicht in de prostitutiebranche zodat sturing kan worden gegeven aan gewenste en ongewenste ontwikkelingen waardoor de continuïteit van beleid gewaarborgd blijft. Op deze wijze kan beter ingespeeld worden op de beleidspraktijk.

Aanbevelingen

Met dit onderzoek is inzicht verkregen in het functioneren van het Rotterdamse prostitutiebeleid. Gebleken is dat de gemeente Rotterdam een aantal punten kan verbeteren. In deze paragraaf worden handvatten geboden voor de vormgeving van het prostitutiebeleid van de gemeente Rotterdam.

De directie Veiligheid dient inhoud te geven aan haar regierol door prostitutie meer prioriteit te geven en te streven naar een intensivering van contacten met de beleidsvormers en doelgroepen van beleid. Hierdoor ontstaat een positievere attitude jegens elkaar en kan gekomen worden tot een optimale inzet van een combinatie van beleidsinstrumenten waardoor een veilige, aantrekkelijke en volwaardige legale branche ontstaat. Concreet heeft dit betrekking op:

- De regierol van de gemeente;

Dit betekent dat de gemeente Rotterdam haar regierol op dient te pakken en voldoende capaciteit beschikbaar maakt om de regiefunctie te kunnen vervullen.

- Het vergunningenstelsel;

In beleid moet ruimte zijn om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en kennis en ervaringen te delen. Dit geldt voor elk beleidsveld. Ook door het vergunningenstelsel beter te benutten kan de gemeente haar regierol oppakken én beter inspelen op vraag en aanbod.

- Structureel overleg;

Inzetten op een veilige en aantrekkelijke legale bedrijfstak én daarnaast in blijven zetten op bestrijding van illegale prostitutie en misstanden in zowel legale sector als illegale sector is vereist. Nieuwe ontwikkelingen dienen daarom structureel gevolgd te worden. Structureel overleg over koers, vorderingen, ontwikkelingen, signalen, nut en noodzaak georiënteerd op de *legale* branche dient één keer per half jaar plaats te vinden met alle betrokken partijen.

- Handhaving en toezicht;

Belangrijk is dat duidelijkheid bestaat over wat wel en niet kan op het gebied van prostitutie in de gemeente Rotterdam bij de doelgroepen van het beleid en bij klanten van sekswerkers. Dit kan door eenduidige handhaving en toezicht. Een betere toepassing van de HoN-aanpak, de bestuursrechtelijke aanpak van illegale prostitutie, levert een bijdrage aan de regierol en maakt een pro-actiever gemeentelijke prostitutiebeleid mogelijk.

- Informatieverstrekking en voorlichting;

Dit dient te gaan over het prostitutiebeleid van de gemeente Rotterdam. Gebleken is dat informatie en voorlichting nodig is voor een goed functionerend beleid. De gemeente heeft een voorbeeldfunctie als het gaat om het uitdragen van doelstellingen van beleid. Het creëren van een legale volwaardige bedrijfstak is daar één van. Het internet kan een handig instrument zijn voor deze informatievertrekking. Een structureel communicatieplan, ook met oog op de komende wet regulering prostitutie, is tevens noodzakelijk.

- Doelgroepen van beleid

Een open houding van gemeente ten opzichte van doelgroepen van beleid kan het leggen van contacten stimuleren en ruimte creëren om te komen tot een breed gedragen integraal beleid. De doelgroep exploitanten kan als klankbord worden gebruikt voor aanpassingen van beleid. Ditzelfde geldt voor sekswerkers. Daarnaast zijn exploitanten en sekswerkers een belangrijke bron van informatie als het gaat om opsporing van illegale en gedwongen prostitutie.

1. Inleiding

Prostitutie is een eeuwenoud beroep en werd tot 2000 gedoogd in Nederland. Sinds de wetswijziging in 2000 is daar verandering in gekomen en is prostitutie een legaal beroep geworden. Het besef is ontstaan dat prostitutie een maatschappelijke realiteit is (Gemeente Rotterdam 2004: 14).

Wetswijziging 2000

Door legalisering is het mogelijk beter grip op de branche te krijgen en wordt getracht ongewenste vormen van prostitutie te bestrijden. Daarnaast heeft de legalisering gezorgd voor aanpassingen in een aantal richtlijnen en regelgeving. Gemeenten hebben, sinds de opheffing van het bordeelverbod, een autonome bevoegdheid op gebied van het prostitutiebeleid. Gemeenten kunnen een eigen beleidsmatige invulling geven aan het prostitutiebeleid zodat kan worden aangesloten bij de lokale veiligheidssituatie (Gemeente Rotterdam 2004: 14).

Rotterdams prostitutiebeleid

Het prostitutiebeleid van de gemeente Rotterdam stamt uit 2000. Een belangrijk instrument is het vergunningstelsel. In het stelsel wordt een tweedeling gemaakt in typen van prostitutie: locatiegebonden prostitutie, ook wel seksinrichtingen, en niet locatiegebonden prostitutie zoals escortbedrijven. Raam- en straatprostitutie zijn in Rotterdam verboden. Om in aanmerking te komen voor een vergunning moet aan een aantal eisen worden voldaan. Het vergunningstelsel zorgt voor een duidelijk onderscheid tussen illegale en legale prostitutie. Door middel van handhaving en toezicht wordt toegezien op misstanden en naleving van de vergunningsplicht. Een nauwe samenwerking tussen de betrokken organisaties zoals politie, gemeentelijke gezondheidsdiensten en maatschappelijk werk is daarbij essentieel. Het vergunningstelsel wordt in hoofdstuk twee en hoofdstuk vijf verder besproken.

Wet regulering prostitutie Regulering Prostitutie 2010

Ondanks dat het beroep sekswerker is gelegaliseerd is de bedrijfstak niet zoals alle andere. De branche blijkt een zeer creatieve branche die zich continu aanpast aan ontwikkelingen. Mede daarom hebben de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties eind 2008 een concept wetsvoorstel voorgesteld. Het concept wetsvoorstel is ontworpen om de regels omtrent prostitutie te uniformeren zodat meer zicht kan worden verkregen op de seksbranche en misstanden tegen te gaan (Concept Wet Regulering Prostitutie 2008). De Wet Regulering Prostitutie zal waarschijnlijk in 2010 van kracht worden en wordt nader uitgelegd in hoofdstuk vijf. De nieuwe wet regulering prostitutie is voor de gemeente Rotterdam één van de redenen om het huidige prostitutiebeleid te actualiseren.

1.1 Probleemanalyse

De prostitutiebranche is een bijzondere bedrijfstak. De legalisering van de exploitatie van prostitutie heeft niet tot gevolg gehad dat er in de sector geen misstanden meer voorkomen. Ondanks de regulerende en sanerende werking van het huidige prostitutiebeleid is uit onderzoek gebleken dat in de gemeente Rotterdam de omvang van de illegale prostitutie even groot is als de omvang van de legale prostitutie (Goderie et al. 2006). Daarnaast is een leegloop van de legale sector te constateren. Een verdere terugloop van de seksinrichtingen wordt door de gemeente Rotterdam als niet wenselijk ervaren. Dit zou namelijk kunnen betekenen dat een verschuiving naar de illegaliteit plaatsvindt, want de afname van het aantal legale seksinrichtingen betekent niet per definitie dat de vraag naar prostitutie afneemt. De prostitutiebranche is een creatieve branche en verandert steeds, aannemelijk is dat het beleid niet voldoende inspeelt op de huidige ontwikkelingen in de branche. Daarnaast ligt stimulering van de legale branche politiek gevoelig.

Aanscherping van het huidige beleid dient plaats te vinden, zodat op ontwikkelingen in de branche wordt ingespeeld en aansluiting wordt gevonden bij de huidige praktijk. Om dit inzichtelijk te maken is voor dit onderzoek de volgende doelstelling geformuleerd:

Inzicht krijgen in het functioneren van het Rotterdams prostitutiebeleid en te kijken naar het prostitutiebeleid van andere steden zodat handvatten kunnen worden geboden voor nieuw te vormen beleid.

Hieruit vloeit de volgende hoofdvraag en staat centraal in dit onderzoek:

Waarmee dient het nieuwe prostitutiebeleid van Rotterdam rekening te houden?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen van belang:

- 1) Wat is het huidige prostitutiebeleid in Rotterdam?
Allereerst is het van belang na te gaan wat het huidige prostitutiebeleid van Rotterdam is alvorens aanbevelingen te doen over nieuw te vormen beleid. Bij de beantwoording van deze deelvraag zal aandacht worden besteed aan de kernpartners in het beleid, hun taken en verantwoordelijken, doelstellingen en instrumenten.
- 2) Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan het prostitutiebeleid?
Beleid op papier hoeft niet altijd overeen te komen met de uitvoering van beleid, sterker nog, discrepantie tussen beleid zoals bedoeld en beleid zoals uitgevoerd is eigenlijk altijd in bepaalde mate aanwezig. Voor de beantwoording van deze deelvraag zal aandacht worden besteed aan de uitvoering van het beleid.
- 3) Wat zijn de succes en knelpunten van het huidige beleid?
Voor de beantwoording van de hoofdvraag is het van belang om het huidige beleid goed te analyseren. Hieruit kunnen succes- en knelpunten geformuleerd worden en dit biedt een basis voor een nieuw te vormen prostitutiebeleid.
- 4) Wat kan van de ervaringen van andere steden geleerd worden?
Niet alleen zal worden gekeken naar ervaringen in Rotterdam, ook wordt een uitstapje gemaakt naar andere steden. Op deze manier worden meer en mogelijk andere inzichten verkregen en wordt bekeken in hoeverre de ervaringen meegenomen kunnen worden in het nieuwe prostitutiebeleid van Rotterdam.

1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek wordt getracht inzicht te verkrijgen in het huidige prostitutiebeleid zodat nieuw beleid kan worden vormgegeven. Ondanks dat prostitutie een legale branche is, blijkt het een branche te zijn die gevoelig is voor verwevenheid met malafide ondernemers en is het een branche waarin nog steeds misstanden voorkomen. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat prostitutie niet gepaard mag gaan met overlast. Het is van belang een prostitutiebeleid te ontwikkelen dat dit zoveel mogelijk ondervangt en inspeelt op de gebeurtenissen in de samenleving en 'leert' van opgedane ervaringen en gebeurtenissen.

Wetenschappelijk is dit onderzoek relevant doordat wordt getracht inzicht te verschaffen in hoe geleerd kan worden van beleid. Empirisch onderzoek wordt verricht en op deze wijze wordt aan de bestuurskunde een kennisbijdrage geleverd.

1.3 Leeswijzer

Om een algemeen beeld te schetsen van de achtergrond van het prostitutiebeleid in Rotterdam wordt allereerst in hoofdstuk twee kort ingegaan op het veiligheidsbeleid van de gemeente. Ook wordt in dit hoofdstuk de kern van het prostitutiebeleid weergegeven, zodat voldoende inzichtelijk is wat met het prostitutiebeleid wordt bedoeld, alvorens de bevindingen van het onderzoek worden gepresenteerd.

In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de theorie, die van belang is voor dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt onder andere ingegaan op de dynamiek van beleid en hoe van beleid geleerd kan worden.

Hoofdstuk vier heeft betrekking op de gebruikte methoden en technieken van dit onderzoek en beschrijft de 'theoretische bril' van waaruit naar het prostitutiebeleid gekeken wordt. Hoofdstuk drie dient hiervoor als uitgangspunt.

In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op het fenomeen prostitutie en de huidige stand van zaken omtrent prostitutie en de uitvoering van het beleid in Rotterdam.

In hoofdstuk zes wordt een kort uitstapje gemaakt naar het prostitutiebeleid van Amsterdam, Den Haag en Eindhoven. Waarna in hoofdstuk zeven een koppeling gemaakt wordt tussen de theorie en de bevindingen van dit onderzoek.

Hoofdstuk acht sluit af met een algemene conclusie en aanbevelingen, dat resulteert in de beantwoording van de hoofdvraag.

2. Rotterdams veiligheidsbeleid

Het prostitutiebeleid in Rotterdam valt onder het integraal veiligheidsbeleid van de stad Rotterdam. Prostitutie wordt namelijk als een openbare orde probleem gezien. In dit hoofdstuk wordt daarom eerst kort de organisatie van het veiligheidsbeleid beschreven, daarna de ontwikkelingen op het gebied van het veiligheidsbeleid en tenslotte wordt kort ingegaan op het prostitutiebeleid.

2.1 Organisatie

In het huidige veiligheidsbeleid van de gemeente Rotterdam stelt de gemeenteraad de kaders van het veiligheidsbeleid vast en controleert het College van Burgemeester en Wethouders. Het College is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. De Stuurgroep Veilig is het hoogste orgaan op gebied van veiligheid van de gemeente Rotterdam en voert de regie over het veiligheidsbeleid. In de stuurgroep zitten de burgemeester, de wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs, de wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang, de hoofdofficier van Justitie, de korpschef van politie en de directeur Veiligheid (www.rotterdamveilig.nl). De stuurgroep wordt ondersteund door de directie Veiligheid. Directie Veiligheid coördineert en stimuleert de verbetering van de veiligheid en adviseert de burgemeester en wethouders op dit gebied (Marks & van Sluis 2007: 13).

Rotterdam bestaat uit elf deelgemeenten, een centrumraad en een wijkraad voor Pernis. Elke deelgemeente heeft op decentraal niveau de regie over de veiligheidsaanpak en hanteert een wijkveiligheidsaanpak. Voor deze aanpak is gekozen omdat wordt verondersteld dat deelgemeenten het dichtst bij de burger staan en daardoor beter weten wat er zich in wijken afspeelt. Het prostitutiebeleid en het coffeeshopbeleid zijn hierop een uitzondering. De directie Veiligheid heeft over deze twee beleidsvelden de regie in handen. In hoofdstuk vijf zal hier verder op worden ingegaan. In de wijkveiligheidsaanpak komen de deelgemeentelijke doelstellingen naar voren en staan de uitgangspunten beschreven. De deelgemeenten worden ondersteund door de directie Veiligheid.

2.2 Ontwikkelingen veiligheidsbeleid

In de gemeente Rotterdam staat veiligheid hoog op de politieke agenda. Door de komst van Leefbaar Rotterdam in 2002 werd groter belang gehecht aan de aansluiting van de burger en de toename van veiligheid. Er kwam een nieuw perspectief op de veiligheidsproblematiek (Tops 2007:14). Leefbaar Rotterdam stond voor een harde aanpak en een 'zero-tolerance' beleid op gebied van veiligheid (Maaskant 2006: 8). Dit werd op dat moment nog niet zo nadrukkelijk verwoord door andere politieke partijen maar leefde wel bij veel Rotterdammers. De veiligheid in de stad liet volgens de burgers veel te wensen over. Dit uitte zich in het feit dat Leefbaar Rotterdam bij de verkiezingen van 2002 zeventien zetels kreeg en daarmee de grootste partij werd (Tops 2007:11).

Veiligheid werd topprioriteit en er kwam een grotere nadruk te liggen op repressie gekoppeld aan zorg en preventie. Dit had veranderingen tot gevolg voor het ambtelijke apparaat van Rotterdam. De uitvoerende kant en resultaatgerichtheid van het beleid werd belangrijker, met de nadruk op handhaving en regelgeving. Toezicht en controle werden belangrijke elementen van het veiligheidsbeleid.

Ondanks dat Leefbaar Rotterdam een grote invloed had op het veranderde perspectief op veiligheid, werd, vóór de zetelwinst van Leefbaar Rotterdam, al in 2001 in Kaatsheuvel gewerkt door de gemeenteraad aan het vijfjarenprogramma "Versterking van Veiligheid Rotterdam". De urgentie van een goed veiligheidsbeleid werd tijdens deze conferentie gezamenlijk ontwikkeld. Door velen (Tops 2007: 15) wordt deze bijeenkomst als belangrijk omslagpunt beschouwd met betrekking tot het gemeentelijke veiligheidsbeleid. Ook daarin werd de herwaardering en noodzaak van uitvoeringspraktijken aangekaart. Na de verkiezingen van 2002 werd een Wethouder Veilig ingesteld en veiligheid werd daarmee drager van het gemeentelijk beleid.

2.3 Veiligheidsaanpak

De Rotterdamse veiligheidsaanpak is ingedeeld in een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte aanpak en heeft diverse middelen en instrumenten om de veiligheidsambities waar te maken. De gebiedsgerichte aanpak is een belangrijke methode om de veiligheid in Rotterdam te verbeteren. Met deze methode wordt getracht door middel van een sluitende aanpak van toezicht, interventie, handhaving, straattoezicht en de aanpak van pandgerelateerde overlast, de veiligheid te verbeteren in bepaalde problematische gebieden. De persoonsgerichte aanpak richt zich voornamelijk op personen in problematische doelgroepen zoals verslaafden, veelplegers, illegalen, criminelen en

overlastgevende jeugd (Marks & van Sluis 2007: 22). Van personen in deze groepen worden lijsten gemaakt met zorg- en strafrechtelijke historie waarna de desbetreffende persoon kan kiezen voor een zorgtraject of een strafrechtelijk traject.

Het vijfjarenactieplan (VJAP) is tevens een belangrijk instrument. Het vijfjarenactieplan veronderstelt een systematische, structurele en integrale aanpak van de veiligheidsproblematiek (Marks & van Sluis 2007). In het meest recente VJAP "Veilig Rotterdam" 2006-2010 zijn speerpunten o.a.:

- Toezicht, interventie en handhaving
- Verbetering van de kwaliteit van de buitenruimte
- Voorkomen nieuwe hot spots
- Aanpak probleemwijken
- Aanpak drugsoverlast en veelplegers
- Geweld
- Nazorg en vroegsignalering
- Vrouwen en veiligheid
- Informatiesturing en ketenregie

Op dit moment wordt aan een nieuwe VJAP voor het volgende collegeprogramma gewerkt.

2.4 Prostitutiebeleid

Zoals gezegd wordt prostitutie als een openbare orde probleem beschouwd en valt onder het veiligheidsbeleid. Sinds 22 juni 2000 is het Rotterdamse prostitutiebeleid van kracht naar aanleiding van de opheffing van het bordeelverbod. De verantwoordelijkheid voor het prostitutiebeleid ligt primair bij de lokale overheid. In het collegeprogramma van 2006-2010 is prostitutie geen beleidsprioriteit meer zoals dit in het voorgaande programma wel het geval was. Reden daarvoor is dat de legale prostitutiebranche sinds de invoering van het prostitutiebeleid redelijk onder controle is en relatief weinig misstanden voorkomen. Dit betekent niet dat prostitutie geen politiek gevoelig onderwerp meer is. Dit komt in hoofdstuk vijf aan de orde. In Rotterdam hebben deelgemeenten geen decentrale regie op het prostitutiebeleid en wordt gecoördineerd en geregisseerd door de directie Veiligheid.

In het prostitutiebeleid van Rotterdam staan de volgende doelstellingen centraal (Rotterdams Prostitutiebeleid 2000: 10):

- bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat; dit heeft betrekking op het voorkomen en bestrijden van overlast voor omwonenden.
- verbetering van de positie van de sekswerker²; de gemeente draagt bij aan de positieverbetering van de sekswerker door middel van gezondheidbeleid en het welzijnsbeleid.
- bestendiging van de bestaande situatie; de gemeente is van mening dat zowel een toename als een afname van het aantal seksinrichtingen tot ongewenste gevolgen zal leiden. Een toename kan meer overlast veroorzaken en een afname kan zorgen voor het verplaatsingseffect; buurgemeenten ondervinden daarvan de gevolgen. Op basis van deze doelstelling is bepaald dat alleen bestaande (vóór de inwerkingtreding van het beleid) inrichtingen in aanmerking kunnen komen voor een exploitatievergunning. Een vergunning wordt verleend indien zij aan de gestelde eisen voldoen.

Rotterdam kent geen raamprostitutie. Straatprostitutie is sinds de sluiting van de Keileweg in 2005 verboden. Zoals al eerder is gesteld wordt in het Rotterdamse beleid onderscheid gemaakt tussen locatiegebonden prostitutie (seksinrichtingen) en niet locatiegebonden prostitutie (escortbedrijven). Onder seksinrichtingen vallen sekshotels, seksclubs, erotische massagesalons, parenclubs en privé huizen. Sekswinkels zijn ook vergunningsplichtig indien gelegenheid wordt gegeven voor seksuele handelingen. Privé-huizen, woningen die als bordeel worden gebruikt, zijn ook vergunningsplichtig tenzij sprake is van een thuiswerker. Thuiswerkers zijn namelijk niet vergunningsplichtig wanneer in de woning niet meer dan één sekswerker werkzaam is en ingeschreven staat op het desbetreffende adres (Rotterdams Prostitutiebeleid 2000: 10).

Daarnaast mogen nieuwe vestigingen zich niet vestigen in Rotterdam op locaties die niet de bestemming seksinrichting hebben gekregen. Dit is namelijk in strijd met de doelstelling van het beleid; bestendiging van de bestaande situatie. De bestaande seksinrichtingen van voor de invoering van het prostitutiebeleid kwamen in aanmerking voor een vergunning middels een overgangsrecht.

² Hiermee worden zowel mannelijke als vrouwelijke (thuis) sekswerkers bedoeld, tenzij anders is weergegeven.

een overgangsrecht. Bij aanvang van het beleid zijn 87 vergunningen verleend. De locatiegebonden seksinrichtingen zijn verspreid over de stad.

Vergunningenstelsel

Regulering van prostitutie in de gemeente Rotterdam vindt plaats door middel van een vergunningenstelsel. Zoals al is verondersteld zijn seksinrichtingen en escorts vergunningsplichtig. Op basis van dit stelsel zijn afspraken gemaakt met verschillende instanties. Met behulp van het stelsel is het mogelijk bepaalde voorwaarden op te stellen waaraan personen moeten voldoen om een vergunning te krijgen voor het bedrijfsmatig exploiteren van prostitutie (Gemeente Rotterdam 2004: 7). In het vergunningenstelsel worden seksinrichtingen gedefinieerd als “de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht” (APV Rotterdam 2008: 5).

Om in aanmerking te komen voor een vergunning moeten seksinrichtingen voldoen aan:

- omgevingseisen; hierbij wordt gelet op het karakter van de straat, de aard van de inrichting en de druk op het woon- en leefklimaat. Niet alleen de feitelijke overlast is daarbij van belang, maar ook het gevoel van onveiligheid. Voorop staat de bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat, daarom wordt gelet op opening- en sluitingstijden, reclame-uitingen, klantenwerving, het gevaar voor overconcentratie en openlijk overlastgevende activiteiten.
- inrichtingseisen; de nadere regels voor seksinrichtingen zijn opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Rotterdam en hebben betrekking op o.a. afmetingen van werkruimten, hygiënische eisen, brandveiligheid, ventilatie en verwarming. De eisen richten zich zowel op de gezondheid van de sekswerker en de klant, als op het werkklimaat en positieverbetering van de sekswerker (Rotterdams Prostitutiebeleid 2000).
- persoonsgebonden eisen; de exploitatievergunning is persoonsgebonden. Wanneer bijvoorbeeld een seksinrichting wordt overgenomen betekent dit dat een nieuwe exploitant een vergunning moet aanvragen. Ook de tot vertegenwoordiging van de rechtspersoon bevoegde personen (Rotterdams Prostitutiebeleid 2000: 20) dienen te worden vermeld. Wanneer hier een wijziging in plaatsvindt, dient een nieuwe vergunning te worden aangevraagd. Tevens wordt bij een aanvraag een antecedentenonderzoek ingesteld.
- bedrijfsvoeringseisen; eisen worden tevens gesteld aan de activiteiten die plaatsvinden in de inrichting en aan de bedrijfsvoering. Deze eisen staan vermeld in de APV van de gemeente Rotterdam. De exploitant moet bijvoorbeeld altijd aanwezig zijn tijdens de openingsuren van de seksinrichting. Zij dienen altijd de veiligheid van de sekswerkers te waarborgen en strafbare feiten te voorkomen. Daarnaast moet een register bijgehouden worden met de bij het bedrijf werkzame personen (APV Rotterdam).

De exploitant is verantwoordelijk voor alles wat zich in het pand afspeelt. De exploitant is niet alleen verplicht de mogelijkheid te bieden voor laagdrempelige medische zorg aan zijn personeel, ook is de exploitant verplicht opsporingsambtenaren, toezichthouders en hulpverleners toe te laten tot de seksinrichting.

Om zicht te krijgen op de escortbedrijven is in Rotterdam gekozen om ook deze vorm van niet locatiegebonden prostitutie vergunningsplichtig te stellen. Gezien het feit dat aan deze vorm van prostitutie geen eisen gesteld kunnen worden aan de inrichting en de omgeving, maakt dit het handhaven en toezicht ervan lastig. Om als escortbedrijf in aanmerking te komen voor een vergunning worden wel (dezelfde als bij seksinrichtingen) eisen gesteld aan de bedrijfsvoering en exploitanten. Een escortbedrijf wordt in de APV van Rotterdam (2008: 2) gedefinieerd als “de natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig of in omvang alsof zij bedrijfsmatig was prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend”.

Uitvoering vergunningenstelsel

Het team Horeca en Evenementen (THE), dat valt onder de gemeentelijke dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (Ds+V), is verantwoordelijk voor de vergunningverlening. Een vergunning wordt afgegeven voor vijf jaar. THE dient binnen 12 weken een aanvraag afgehandeld te hebben. THE toetst de vergunningaanvraag door informatie op te vragen aan o.a. de politie, desbetreffende deelgemeente, gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de brandweer. Deelgemeenten hebben een gekwalificeerde adviesbevoegdheid rond exploitatievergunningen (Gemeente Rotterdam 2004). Tevens kan, sinds 2003, de potentiële exploitant getoetst worden aan de hand van de Wet Bevordering Integriteitbeoordeling voor het Openbaar Bestuur (BIBOB) om te voorkomen dat gemeenten criminelen faciliteren. Op grond van dit instrument kan een vergunning worden geweigerd

of worden ingetrokken wanneer sprake is van ernstig gevaar. Dit is het geval wanneer de beschikking gebruikt zal worden voor:

- het benutten van voordelen uit strafbare feiten
- het plegen van strafbare feiten
- of dat een redelijk vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit is gepleegd ten einde de beschikking te krijgen' (Gemeente Rotterdam 2004: 9).

Zoals bepaald is in de wet kan aan het landelijk bureau BIBOB (Ministerie van Justitie) een advies gevraagd worden. Het bureau BIBOB heeft toegang tot diverse gesloten bronnen van bijvoorbeeld de Belastingdienst en politie. Bij de aanvraag van een vergunning kan de exploitant om extra informatie gevraagd worden. Op basis van die informatie kan worden besloten tot een BIBOB onderzoek. THE dient zorg te dragen voor de registratie van verleende en geweigerde vergunningen. Directie Veiligheid doet in eerste instantie het BIBOB onderzoek, wanneer extra informatie nodig is, wordt het landelijke bureau BIBOB ingeschakeld.

Handhavingsarrangement

Om er voor te zorgen dat de gestelde eisen aan de vergunning ook daadwerkelijk worden nageleefd, is toezicht en handhaving van essentieel belang. In de gemeente Rotterdam is daarom een handhavingsarrangement opgesteld tussen betrokken organisaties. Betrokken organisaties zijn diverse diensten van de politie Rotterdam Rijnmond zoals het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM) maar ook het Openbaar Ministerie, directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam, Gemeentelijke Gezondheidsdienst Rotterdam, Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, Belastingdienst regio Rotterdam- Rijnmond en de brandweer. De Arbeidsinspectie, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV) spelen ook een rol in de handhaving van het prostitutiebeleid.

Door het handhavingsarrangement kan integrale handhaving op een eenduidige en consistente manier plaatsvinden. Handhaving heeft betrekking op 'het uitoefenen van toezicht, het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen en bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd'(Gemeente Rotterdam 2004: 16).

Het handhavingsarrangement maakt het mogelijk dat een gecombineerde aanpak van zowel bestuurlijke maatregelen en strafrechtelijke vervolging kan plaatsvinden. Dossieropbouw en informatie-uitwisseling zijn belangrijke voorwaarden voor een succesvol handhavingsbeleid. Zes keer per jaar vinden controles plaats. Daarbij wordt gelet op naleving van de vergunningsvoorschriften en het voorkomen/signaleren van strafbare vormen van prostitutie. Wanneer in strijd met de vergunningsvoorschriften wordt gehandeld of geëxploiteerd wordt zonder vergunning kan de gemeente bestuursrechtelijke sancties opleggen (Michiels & Muller 2006: 16).

De politie Rotterdam Rijnmond, in het bijzonder het Controle Team Prostitutie en Mensenhandel (CPM) maakt bij overtreding of klachten een procesverbaal en een rapportage op. Wanneer volgens het CPM het dossier van voldoende formaat is wordt een voorstel gedaan voor het nemen van een bestuurlijke maatregel aan de burgemeester. De afdeling Kennis en handhaving van de directie Veiligheid beoordeelt dit en beslist welke maatregel voldoende passend is. In het handhavingsarrangement zijn de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partners vermeld. Daarnaast gaat het in op de vragen wie doet wat, wanneer en op basis van welke informatie bij gebleken overtredingen (gemeente Rotterdam 2004). Het handhavingsarrangement is als bijlage bij het prostitutiebeleid toegevoegd.

2.5 Ketenaanpak mensenhandel

De ketenaanpak mensenhandel is onderdeel van het Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit in de gemeente Rotterdam. In het Collegeprogramma 2006-2010 is één van de prioriteiten de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en integrale overheidshandhaving. Het Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit richt zich op vastgoed, softdrugs en mensenhandel. Er is voor deze drie gekozen omdat uit analyse van de gemeente Rotterdam is gebleken dat vastgoed en softdrugs domeinen zijn die in veel gevallen gebruikt worden voor criminele en malafide doeleinden. Mensenhandel wordt gezien als een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid (Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit 2006: 13) en wordt daardoor als prioriteit beschouwd.

Volgens het actieprogramma (2006: 13) komt mensenhandel voor in zowel de legale prostitutie branche als in de illegale prostitutie. Het domein Mensenhandel richt zich daarom tot nu toe voornamelijk op gedwongen prostitutie. Maar ook in andere branche zoals de horeca, de

schoonmaakbranche en de land- en tuinbouw komt uitbuiting en mensenhandel voor. Slachtoffers van mensenhandel zijn in veel gevallen illegale vreemdelingen (Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit 2006: 13) of minderjarigen. In de toekomst zal het actieprogramma zijn pijlers ook richten op andere branches.

In de ketenaanpak mensenhandel werken verschillende partners, ook wel ketenpartners genoemd, met elkaar samen om mensenhandel tegen te gaan en te voorkomen. Daarnaast heeft de gemeente een verantwoordelijkheid voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel en geeft voorlichting over risico's die organisaties en burgers lopen. In het convenant, dat is getekend in 2006, staan de taken van de verschillende partners, het proces en uitgangspunten van gegevensuitwisseling en verzameling en de organisatie beschreven. Deelname is daardoor niet geheel vrijblijvend. De partners zijn, gemeente Rotterdam, in het bijzonder directie Veiligheid, GGD, Publiekszaken, dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Politie Rotterdam-Rijnmond, Arrondissementsparket Rotterdam, Belastingdienst Rotterdam-Rijnmond, de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, Stichting Humanitas afdeling Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW), Bureau Jeugdzorg stadsregio Rotterdam en reclassering Nederland regiokantoor Rotterdam- Dordrecht.

Organisatie

Het ketenregieteam draagt de eindverantwoordelijkheid en beslist over het uitvoeren van analyses van de aard en omvang van de mensenhandel en ziet toe op het functioneren van de ketenaanpak (Convenant Ketenaanpak Mensenhandel Rotterdam 2006). Het regieteam bestaat uit vertegenwoordigers van Stichting Humanitas afdeling Prostitutie Maatschappelijk Werk, de GGD, directie Veiligheid en het arrondissementsparket Rotterdam (Openbaar Ministerie).

De stuurgroep Maatschappelijke Integriteit richt zich op de uitvoering van het Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit en rapporteert aan het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad van Rotterdam.

De directie Veiligheid is ketenregisseur en dient ter ondersteuning van de uitvoering van de ketenaanpak Mensenhandel. De GGD is ketenregisseur voor de in de mensenhandelketen geïntegreerde keten Jeugdprostitutie (Convenant Ketenaanpak Mensenhandel Rotterdam 2006: bijlage 2).

In het casusoverleg worden ingebrachte casussen besproken met de verschillende ketenpartners. In dit vooroverleg wordt beslist of een casus wordt afgesloten of terugkomt. De ketenpartners die in dit overleg zitten zijn het arrondissementsparket Rotterdam, de belastingdienst Rotterdam- Rijnmond, de GGD, Stichting Humanitas afdeling Prostitutie Maatschappelijk Werk, Politie Rotterdam- Rijnmond, directie Veiligheid, de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst.

Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC)

Het RIEC is het orgaan waarin volgens wettelijke regels informatie-uitwisseling tussen regionale partners plaatsvindt. Versterking van de bestuurlijk en preventieve aanpak én de strafrechtelijke repressieve aanpak staat hierbij centraal. De oprichting van het RIEC is ontstaan door een groeiend besef dat niet alleen de politie en Openbaar Ministerie een verantwoordelijkheid hebben bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad, maar ook de lokale overheid heeft daarin een verantwoordelijkheid. Met het RIEC wordt getracht een bijdrage te leveren aan het voorkomen dat criminaliteit wordt gefaciliteerd door de overheid en dat bestuurlijk effectief kan worden opgetreden tegen georganiseerde misdaad. Het betreft voornamelijk een ondersteunende en faciliterende rol naar gemeenten in de regio. Het voorkomen en tegengaan van verwevenheid met onder- en bovenwereld staat daarin centraal. Er worden in totaal tien centra over de verschillende regio's opgericht. Het RIEC in de regio Rotterdam- Rijnmond zal waarschijnlijk in 2011 volledig operationeel zijn.

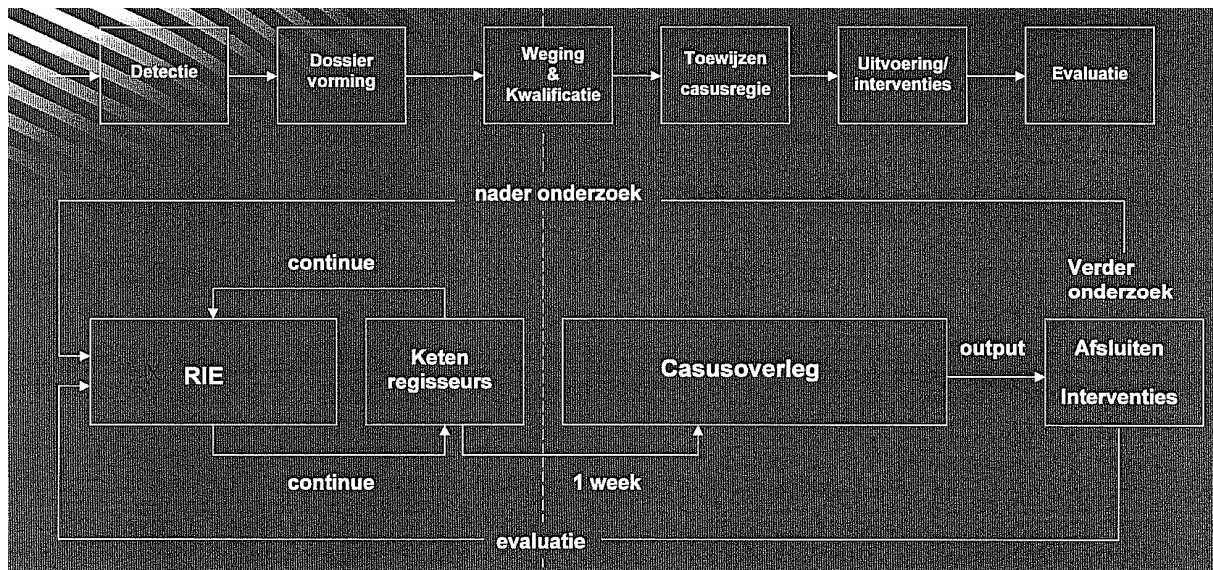
Met behulp van het RIEC wordt getracht de informatievoorzieningen te reguleren tussen openbaar bestuur, fiscus en opsporing zodat zicht kan worden verkregen op malafide praktijken. Daarnaast vindt informatie-uitwisseling plaats tussen relevante partijen die zich hebben gecommitteerd middels een convenant.

Werkwijze

De ketenaanpak mensenhandel kan in een aantal processtappen worden onderscheiden.

Detectie heeft betrekking op het opvangen van signalen van mensenhandel. Ketenpartners delen deze signalen zodat waar mogelijk verbanden gelegd kunnen worden en dossieropbouw mogelijk is. De dossiers worden gevuld met alle informatie die ketenpartners inbrengen. In deze dossiers staat gedetailleerde informatie over potentiële slachtoffers, daders en faciliteerders (Actieprogramma

Maatschappelijke Integriteit 2007). Wanneer deze van voldoende formaat zijn, worden ze ingebracht in de volgende stap: weging en kwalificatie.



(Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit 2006)

Hierbij wordt gekeken, op individueel niveau, welke aanpak het beste geboden kan worden door welke ketenpartner (s). Bij de stap toewijzing beslist de toegewezen ketenpartner welke prioriteit de toegewezen casus krijgt en of er voldoende capaciteit is om de aanpak te realiseren. De verschillende aanpakken van de verschillende toegewezen ketenpartners worden op elkaar afgestemd. In de stap uitvoering en interventies worden de aanpakken uitgevoerd door de desbetreffende medewerkers van de toegewezen ketenpartners. De uitvoering wordt bewaakt door de keten totdat de casus wordt afgesloten (Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit 2007). Een casus wordt afgesloten om verschillende redenen, zoals wanneer een aanpak succesvol is beëindigd of wanneer het buiten de uitgangspunten van de keten valt.

In de stap evaluatie worden de casussen, de keten, het proces en/of beleid geëvalueerd en de ontwikkelingen geanalyseerd. Op deze wijze wordt getracht inzicht te krijgen in de omvang en aard van mensenhandel in Rotterdam.

2.6 Slotbeschouwing

Zoals uit dit hoofdstuk is gebleken is het veiligheidsbeleid van Rotterdam sterk aan verandering onderhevig (geweest). De nadruk op toezicht en handhaving geeft, zoals dit ook in het vergunningenstelsel van het prostitutiebeleid en het Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit naar voren komt, uiting aan de meer uitvoerende en resultaatgerichte aanpak, die in begin van de 21^{ste} eeuw is opgekomen.

Hieruit blijkt dat beleid niet op zichzelf staat, maar beïnvloed wordt door verschillende ontwikkelingen in de samenleving. Andere inzichten kunnen ontstaan wanneer nieuwe politieke partij met andere ideeën zijn intrede doet waardoor andere prioriteiten worden gesteld. Dit maakt dat beleid kan veranderen of aangepast wordt.

3. Visie op beleid

Beleid wordt door de overheid gemaakt om verschillende vraagstukken in de samenleving het hoofd te bieden en in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Beleid geeft inhoud aan de keuzes die zijn gemaakt om bepaalde vraagstukken en ontwikkelingen te beïnvloeden en welke maatregelen genomen moeten worden om gestelde doeleinden te bereiken. Beleid kan worden omschreven als “de voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op sturing van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen” (Bekkers 2007: 21). Beleid kan in dit opzicht op verschillende manieren worden ingevuld. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende visies op beleid. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan beleidsdynamiek, instrumenten van beleid, beleidsvrijheid, de beoordeling van beleid en hoe van beleid geleerd kan worden.

3.1 Complexiteit van de samenleving

De huidige samenleving wordt gekenmerkt door complexe maatschappelijke problemen. Deze problemen zijn complex doordat vele actoren betrokken zijn, er geen eenduidige oorzaken zijn aan te wijzen en oplossingen maar deels het probleem kunnen oplossen mede door de weerbarstigheid van de omgeving. Een beleidsprobleem kan worden omschreven als “de discrepantie tussen een maatstaf en een voorstelling van de bestaande of een te verwachten situatie” (Hoogerwerf 1989: 26 in Bekkers 2007: 124). Verschillende partijen kunnen verschillende ideeën hebben over de gewenste situatie en hanteren mogelijk verschillende probleemdefinities; zij hebben verschillende percepties over het beleidsprobleem en de invulling daarvan. Een objectieve definitie van een beleidsprobleem is daardoor moeilijk te geven.

Beleidsproblemen kunnen worden getypeerd aan de hand van de zekerheid van kennis en de consensus over de maatstaven. Getemde problemen kennen zowel een hoge mate van zekerheid van kennis als wel van consensus. Getemde problemen zijn daardoor verklaarbaar, behandelbaar en kunnen op een bepaald moment worden verholpen. Bij (on)tembare wetenschappelijke problemen daarentegen is geen overeenstemming over de zekerheid van kennis. Overeenstemming bestaat wel over de maatstaven die gehanteerd moeten worden en op welke manier de overheid dient op te treden. Welke maatregelen het beste aanslaan en het meeste effect hebben, is niet duidelijk. Door middel van ervaringen uit de praktijk moeten de maatregelen mogelijk aangepast worden. Systematisch inzicht in wat wel en niet werkt is niet altijd aanwezig.

Tabel 1 Soorten problemen

Zekerheid over kennis/ consensus over maatstaven	hoog	Laag
Hoog	getemde problemen	(on)tembare wetenschappelijke problemen
Laag	(on)tembare ethische problemen	ongetemde politieke problemen

(Hoppe 1989: 11 in Bekkers 2007: 126)

(On)tembare ethische problemen worden omschreven als problemen waarover een hoge mate van zekerheid over kennis aanwezig is, maar verschil van mening bestaat over de waarden en maatstaven die gehanteerd moeten worden. De aanvaardbaarheid van maatstaven wordt betwist en kan leiden tot een ‘politiek’ gevoelig onderwerp (Bekkers 2007: 127).

Ongetemde politieke problemen kunnen worden gedefinieerd als ‘*wicked problems*’. Zowel de zekerheid van kennis als de overeenstemming over maatstaven staat ter discussie. Het betreft weerbarstige problemen die niet door grenzen te vangen zijn en verweven zijn met andere problemen en beleidsterreinen. Maar beleidsproblemen zijn niet per definitie statische problemen, door de tijd heen kunnen zij veranderen van karakter (Bekkers 2007: 128). Kennis kan in de loop van de tijd worden verkregen, technologische ontwikkelingen en andere inzichten kunnen worden opgedaan en bieden mogelijk een ander perspectief op het beleidsprobleem. In paragraaf 3.2 wordt dit verder besproken.

Benaderingen van beleid

Het soort beleidsprobleem is in zekere mate ook van invloed op hoe naar beleid gekeken wordt en visa versa. Getemde problemen bijvoorbeeld zijn goed vanuit een rationeel perspectief te benaderen. De rationele benadering veronderstelt namelijk dat meer kennis over een beleidsprobleem beter beleid oplevert. Maakbaarheid, beheersbaarheid en doelrationaliteit zijn belangrijke verklarende mechanismen. Bij de beoordeling van beleid zijn efficiency, samenhang en effectiviteit kernpunten. De overheid is in staat te sturen om gewenste ontwikkelingen tot stand te brengen.

De politieke benadering echter ziet beleidsproblemen meer als een machtsstrijd veroorzaakt door belangtegenstellingen en onderlinge afhankelijkheid van betrokken actoren. Het proces speelt zich af in arena's waarin verschillende actoren vanuit hun eigen percepties handelen om de inhoud van het beleid te beïnvloeden. Beleid is dan ook veelal het resultaat van compromis- en coalitievorming van de betrokken actoren (Bekkers 2007: 63).

Bij de culturele benadering hangt de definitie van beleidsproblemen af van de manier waarop betrokken actoren hieraan betekenis geven. Betrokken actoren proberen vanuit hun eigen perspectief het beleid te beïnvloeden en te komen tot een proces van gemeenschappelijke beeldvorming. Taal en beelden zijn belangrijke middelen voor de wijze waarop beleid wordt vormgegeven. Verondersteld wordt dat uiteenlopende visies van betrokken actoren op een zinvolle manier met elkaar verbonden kunnen worden om zodoende tot beleid te komen. Dit gebeurt in een proces van *'framing en re-framing'* waarin actoren in staat zijn van elkaar te leren op basis van elkaars inbreng van denkkaders (Teisman 1992). De inhoud van het probleem staat centraal en niet zozeer de belangtegenstellingen (Bekkers 2007: 75). Door middel van *'frames'*, overtuigingen en verhalen is het mogelijk zaken op een bepaalde manier te benoemen en wordt de werkelijkheid beheersbaar en beter te interpreteren. De zin van kennis en informatie kan daarmee worden afgebakend.

In de institutionele benadering spelen instituties een belangrijke rol. Verondersteld wordt dat beleid vorm krijgt doordat het ligt "ingebed in een stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijken terwijl ook de posities en de afhankelijkheidsrelaties tussen allerlei belanghebbende partijen in allerlei regels en conventies zijn gestold" (Bekkers 2007: 79). Vanuit het bestaande beeld en de al beschikbare middelen wordt naar een beleidsprobleem gekeken. Beleid in de institutionele benadering is padafhankelijk en wordt gezien als 'oud beleid in een nieuw jasje'. Formele en informele regels (in de vorm van bijvoorbeeld procedures en routines) zorgen ervoor dat bepaalde beleidsstijlen worden ontwikkelen en stellen op welke manier naar bepaalde problemen wordt gekeken, wie deel mag nemen en wanneer actoren betrokken en uitgesloten worden.

Zoals blijkt uit bovenstaande kunnen beleidsproblemen gezien worden als een sociale en politieke constructie. Een beleidsprobleem wordt daardoor, naast de mate van onzekerheid en consensus, mede bepaald door een aantal factoren:

- *Macht en belang*
Verschillende actoren proberen hun eigen belangen te behartigen, hierdoor wordt het beleidsprobleem mede gestuurd. Beschikbare machtsbronnen worden ingezet om de probleemdefinitie te beïnvloeden (Bekkers 2007: 129). Medestanders worden gezocht en informatie en kennis wordt verzameld om hun perceptie kracht bij te zetten. Macht kan worden gezien als "het vermogen van actoren om een bepaald gewenst gedrag te kunnen realiseren" (Bekkers 2007: 63). De mate van invloed hangt af van de beschikbare middelen.
- *Referentiekader*
De definitie van een beleidsprobleem wordt tevens beïnvloedt door het referentie/denk kader van betrokken actoren. De professionele achtergrond en de taken van betrokken organisaties bepalen mede welke aspecten van het beleidsprobleem het meest relevant zijn voor de betrokken organisaties.
- *Mens en wereldbeeld*
De veronderstellingen, overwegingen en regels die betrokken actoren hanteren bij de definitie van een bepaald beleidsprobleem wordt bepaald door de blik die een bepaalde actor heeft op de wijze waarop een samenleving functioneert. Ongewenste en gewenste ontwikkelingen worden op deze manier gekleurd (Bekkers 2007:130)

Andere wensen, inzichten en prioriteiten kunnen worden gesteld door maatschappelijke of politiek bestuurlijke ontwikkelingen.

3.2 Dynamiek van beleid

Volgens Lindblom (1959) verandert beleid veelal incrementeel. In veel gevallen wordt beleid alleen veranderd op onderdelen van het al bestaande beleid, en verandert vrijwel nooit in zijn geheel. Beleidsmakers maken (Lindblom 1959) beslissingen die maar deels rationeel van aard zijn. De complexiteit van vraagstukken in de samenleving en de ongrijpbaarheid ervan zorgen dat beslissingen worden genomen die maar deels gebaseerd zijn op kennis en informatie die beschikbaar is. De complexiteit zorgt er tevens voor dat tegengestelde waarden en belangen in het geding kunnen komen. Keuzes moeten gemaakt worden. Niet alleen voor het beleid, maar ook vanuit de menselijke capaciteit gezien. Het is onmogelijk de gehele complexiteit te overzien en te vertalen in beleid.

Daarnaast is de samenleving gebaat bij beleid dat stabiel en continue is en dat kan rekenen op maatschappelijk draagvlak.

Baumgartner en Jones (1993) veronderstellen dat periodes van stabiliteit in politiek ontstaan door beleidsmonopolies. Degene die in het beleidsmonopolie aanwezig zijn hanteren eenzelfde paradigma, ook wel een *'powerful supporting idea'* genoemd en hebben er belang bij dat zij hun monopolie behouden; op deze manier wordt hun positie gewaarborgd.

Naast de beleidsmonopolie bestaan andere beleidsgemeenschappen waarin andere, meestal concurrerende ideeën heersen over eenzelfde onderwerp waar een beleidsmonopolie zijn status aan ontleent. Deze beleidsgemeenschappen kunnen een monopolie worden wanneer zich een *'focussing event'* voordoet. Een *'focussing event'* kan ervoor zorgen dat andere ideeën de boventoon gaan voeren en de indruk ontstaat dat aanhangers van de beleidsmonopolie niet adequaat reageren. Voor deelnemers van andere beleidsgemeenschappen ontstaat daardoor de mogelijkheid om hun paradigma's en ideeën op de politieke agenda te zetten waardoor een verschuiving van monopolie kan plaatsvinden.

Sabatier (1993) veronderstelt dat veranderingen in beleid zich voor doen doordat gelijkgestemde actoren rondom beleidsproblemen zich formeren in coalities. Deze actoren delen bepaalde overtuigingen en normen en waarden maar kunnen verschillende achtergronden hebben (Sabatier 1993: 18). Verschillende coalities kunnen ontstaan en strijden om bepaalde probleemdefinities, doelen en aanpak (Bekkers 2007: 336). De stabiliteit van het beleid wordt bepaald door het machtsevenwicht tussen coalities. *'Windows of opportunities'* kunnen ontstaan wanneer verandering plaatsvindt in het machtsevenwicht zodat coalities met andere ideeën meer gewicht krijgen en zodoende veranderingen tot stand komen (Bovens et al. 2007: 183). Veranderingen in evenwicht kunnen plaatsvinden door bijvoorbeeld verschuivingen in de politiek, maar ook door de veranderende context van maatschappelijke problemen. Een machtsevenwicht bevat een aantal min of meer vaststaande randvoorwaarden en heeft betrekking op 'de basishouding ten aanzien van een beleidsprobleem, de sociale structuur van het netwerk van actoren rondom een beleidsprobleem of aanpak, verdeling van hulpbronnen over deze actoren, de kernwaarden die zij koesteren en een aantal fundamentele spelregels die het gedrag en het verkeer tussen de betrokken actoren reguleren' (Bekkers 2007: 337). Door een wisselwerking tussen externe factoren en de min of meer vaststaande randvoorwaarden kan twijfel ontstaan bij actoren binnen een bepaald machtsevenwicht over de aanpak en/of probleemdefinitie. Daardoor kunnen coalities veranderen van samenstelling, nieuwe coalities kunnen ontstaan of nieuwe inzichten en opvattingen kunnen worden verkregen.

Volgens Sabatier (1993) hangt de mate van verandering af van het niveau waarop ideeën zijn gebaseerd. Het niveau van ideeën bepaalt in grote mate of coalities bijeen worden gehouden. Naarmate (Sabatier 1993 30-32) het niveau van ideeën abstracter wordt, is de stabiliteit van deze coalities ook groter. In de diepe kern liggen fundamentele aannames en normen van de werkelijkheid ten grondslag en dit heeft het hoogste abstractieniveau. De ideeën in de beleidskern zijn erop gericht de opvattingen uit de diepe kern te realiseren in de praktijk. De secundaire aspecten omvatten ideeën over de uitvoering van de beleidspraktijk. Wanneer het machtsevenwicht in balans blijft zullen zich geen grote veranderingen voordoen, maar veranderingen kunnen wel worden veroorzaakt door externe gebeurtenissen. Beleidsveranderingen doen zich daardoor eerder voor wanneer verandering van opvatting in de beleidskern of secundaire aspecten plaatsvindt, doordat deze veranderingen niet in strijd zijn met fundamentele aannames en normen.

3.3 Beleidsinstrumenten

'De' overheid probeert de samenleving te beïnvloeden door middel van het voeren van beleid. Daarbij zijn heersende paradigma's, opvattingen en aannames voor een groot deel bepalend voor de richting van het beleid. Met beleid probeert 'de' overheid sturing te geven aan bepaalde ontwikkelingen. Door de inzet van instrumenten wordt getracht de ontwikkelingen in de 'juiste' richting te sturen. Beleidsinstrumenten zijn te definiëren als 'alle zaken die door of namens de overheid worden gebruikt of kunnen worden gebruikt om het bereiken van één of meer beleidsdoeleinden te bevorderen' (Bressers 1994:126). Beleidsinstrumenten zijn van invloed op de gedragskeuze van doelgroepen van beleid. Met beleidsinstrumenten wordt namelijk getracht de kennis en inhoud als wel de kosten en baten van gedragsalternatieven te veranderen (Bressers 1994: 129)

De keuze voor bepaalde instrumenten wordt in dit opzicht bepaald door de heersende opvattingen, paradigma's en aannames over de werkelijkheid in een beleidsnetwerk. De heersende opvattingen,

paradigma's en aannames over de werkelijk worden op hun beurt weer mede bepaald door de maatschappelijke en politieke tendens die op dat moment aanwezig is.

Beleidsnetwerken kunnen worden opgevat 'als patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen' (Bruijn et al. 1992: 4). In netwerken zijn arena's te onderscheiden. In deze arena's interacteert een aantal actoren over een bepaald probleem en worden keuzes gemaakt over verschillende aspecten van het probleem. In deze arena's wordt door actoren geprobeerd vanuit hun eigen perceptie probleemdefinities te beïnvloeden (Koppenjan & Klijn 2004). Dit weerspiegelt de complexiteit van het proces, want door het grote aantal betrokken actoren is het niet goed inzichtelijk welke relaties de betrokken actoren tot elkaar hebben. Maar ook bestaat een grote afhankelijkheid tussen actoren doordat geen van de actoren alle benodigde middelen, zoals geld, macht en kennis, in handen heeft om tot een eenduidig besluit te komen. Het creëren en het hebben van draagvlak en steun is daardoor erg belangrijk.

Twee criteria zijn belangrijk bij de typologie van beleidsinstrumenten (Bovens e.a. 2007: 116). Het eerste criteria is de visie op sturing die aan het instrument ten grondslag ligt, daarin kan een juridische visie ten grondslag liggen waarin actoren worden gedwongen zich te conformeren aan bepaalde wet- en regelgeving. Ook kan een economische visie ten grondslag liggen, deze richt zich op de verandering van de kosten- en baten afweging die actoren maken. Hiermee wordt geprobeerd keuzes in financiële zin te belonen of te straffen door de kosten en baten die met bepaalde andere keuzes samenhangen te veranderen. Vanuit de communicatieve visie wordt getracht de actoren te beïnvloeden door de informatiepositie en kennis van actoren te veranderen zodat mogelijke andere keuzes anders worden gewaardeerd (Van de Doelen 1989 in Bekkers 2007: 190). Opgemerkt dient te worden dat er geen strikt onderscheid is tussen instrumenten. Economische instrumenten bijvoorbeeld kunnen verankerd liggen in juridische regels en juridische instrumenten hebben vaak financiële consequenties. Het onderscheid zit vooral in het feit in hoeverre een normatief beroep wordt gedaan op de desbetreffende actoren. Economische instrumenten, in de vorm van bijvoorbeeld financiële prikkels doen dit niet, terwijl juridische instrumenten, zoals voorschriften, dit wel doen.

Het tweede criteria richt zich op de aard van de gedragsbeïnvloeding die met het instrument wordt beoogd (Boven et al. 2007: 116). Dit kan verruimend of beperkend zijn. Een beperkend beleidsinstrument richt zich op het straffen van bepaald gedrag terwijl een verruimend instrument een bepaald gewenst gedrag wil bewerkstelligen door het geven van hulpbronnen die gedragsalternatieven aantrekkelijker maakt. In dit geval gaat het dus om het geven of onttrekken van hulpbronnen. Een verruimend of beperkend karakter geeft ook een formele keuzevrijheid aan bij de toepassing van het instrument. Daarbij kan bijvoorbeeld vrijgelaten worden aan de leden van een doelgroep van beleid een instrument wel of niet te laten toepassen. Tweezijdigheid kan optreden indien ook andere actoren die de doelgroep van beleid vertegenwoordigen zijn betrokken. Dit is veelal het geval bij verruimende instrumenten.

De aard van de gedragsbeïnvloeding kan ook constituerend of dirigerend zijn. Dirigerend verwijst naar de beïnvloeding van het gedrag van ander actoren. Bij het constituerende aspect pakt de overheid zelf bepaalde zaken op om doelen te bereiken. De rol van beleidsvormers in de uitvoering speelt hierbij een rol. Belangrijk voor het functioneren van instrumenten is of de overheidsactoren zichzelf en nauw gelieerde organisaties een belangrijke rol toekennen in het beleidsvormingsproces of aan organisaties die een meer afstandelijke rol hebben ten opzichte van beleidsvormers.

De aard van de beïnvloeding kan ook algemeen of individueel zijn. Het individuele aspect richt zich op een specifieke actor. Wanneer de aard algemeen van karakter is, worden meer actoren beoogd te beïnvloeden. Door verschillende instrumenten te combineren wordt getracht extra effecten te generen en de zwakke kanten van één instrument te compenseren (Bekkers 2007: 190).

Deze typologie is echter niet alles bepalend voor de inzet van instrumenten. Weinig aandacht wordt besteed aan bijvoorbeeld informatie en communicatietechnologie, zoals internet, dat kan worden gebruikt als beleidsinstrument. Ook kan de overheid bepaalde voorzieningen gebruiken of creëren, zoals buurthuizen, die kunnen dienen als beleidsinstrument. Daarnaast kan de overheid ook faciliteren in gezamenlijke beeldvorming, zodat sturing kan worden gegeven aan bepaalde processen.

De typologie, zoals hier is vermeld, is voornamelijk gericht op directe sturing. Ook kan indirecte sturing gegeven worden door bijvoorbeeld het oprichten van nieuwe instanties of rechten geven in de besluitvorming die een rol gaan spelen waarvan eerder geen gebruik van is gemaakt (Bressers 1994: 132). In sommige gevallen is bijvoorbeeld niet alleen de medewerking maar ook de creativiteit van de doelgroep nodig om tot voldoende effecten van beleid te komen.

Keuze van beleidsinstrumenten

Beleidsinstrumenten zijn geen neutrale instrumenten om alleen gedrag van actoren te beïnvloeden. Instrumenten dienen veelal ter versterking, bescherming of verzwakking van de positie van actoren in een beleidsnetwerk. Mankracht, medewerking en kennis zijn bijvoorbeeld essentieel om daadwerkelijk de instrumenten op een adequate manier in te kunnen zetten. 'De' overheid blijft afhankelijk voor de realisatie van haar doelstellingen van andere instanties en organisaties. De instrumenten worden deels gekozen op basis van traditie, aanwezigheid van bepaalde deskundigheid van instituties of bijvoorbeeld vanwege modieuze overwegingen (Bressers 1994: 137). Ook kan de vertrouwde of bekendheid met een bepaalde aanpak een verklaring zijn voor de keuze van een bepaald instrument. Daarnaast kunnen bureaupolitieke overwegingen een rol spelen en dit kan leiden tot een versterking van de positie van bepaalde actoren. De manier waarop ambtenaren keuzes maken en de veelvuldigheid daarvan kan er voor zorgen dat bepaalde routines, stijlen of conventies ontstaan. De keuzes hebben veelal een informeel karakter. Routines worden ontwikkeld en wordt de mogelijkheid geboden om met onzekerheden en complexiteit om te gaan. Methoden die in het verleden oplossingen hebben geboden, worden ook in nieuwe gevallen gebruikt. Formele en informele regels (in de vorm van bijvoorbeeld procedures en routines) zorgen ervoor dat bepaalde beleidsstijlen worden ontwikkeld en de regels stellen hoe naar bepaalde problemen wordt gekeken en welke beleidsinstrumenten gehanteerd worden. Deze routines worden doorgegeven aan (nieuwe) collega's en op deze wijze raken routines verankerd in een organisatie en wordt vastgelegd hoe met beleid wordt omgegaan. De keuze voor bepaalde instrumenten raakt op deze wijze ingebed in een organisatie. Deze factoren zorgen ervoor dat de keuze van instrumenten veelal niet gebaseerd is op haalbaarheid en effectiviteit van de instrumenten. Het staat het lerend vermogen van overheidsactoren in de weg.

Bij de keuze van beleidsinstrumenten is ook een belangrijke verklaring te vinden in de verhoudingen tussen doelgroepen van beleid en beleidsvormers, ofwel de kenmerken van het netwerk (Bressers 1993: 310). Beleidsvormers zijn in dit geval de actoren aan de kant van de overheid. De doelgroepen van beleid hebben betrekking op 'het veld' en haar vertegenwoordigers. Met deze indeling wordt niet aangenomen dat beide groepen homogeen of samenhangend zijn, maar wordt doorgaans door overheidsactoren wel een speciale rol vervuld in het beleidsvormingsproces. De nadruk zal daarom komen te liggen op deze actoren.

De verhoudingen tussen doelgroepen en beleidsvormers zijn te typeren aan de hand van twee begrippen; verbondenheid en verwevenheid. Verbondenheid wordt gezien als 'een sterke positieve algemene attitude van de beleidsvormers jegens de doelgroep van hun beleid' (Bressers 1994: 139). Met verwevenheid wordt bedoeld op 'een hoge mate van intensiteit van de onderlinge contacten' (Bressers 1994: 139). De mate van verbondenheid komt tot uiting in de mate waarin groepen, individuen en organisaties zich sympathiseren met elkaars doeleinden die relevant zijn voor het desbetreffende beleidsveld. Deze sympathie komt voort uit een gedeelde kijk en waarden op de werkelijkheid, in dit geval dient gesproken te worden over globale consensus (Bressers 1993: 312). Met de mate van verwevenheid wordt niet alleen bedoeld op de interactie en contacten in het beleidsvormingsproces, ook de relaties buiten dit proces tussen actoren worden daarin meegenomen (Bressers 1993: 311), want dit kan immers de contacten in het netwerk verbeteren.

De mate van verweven- en verbondenheid hebben betrekking op de relaties tussen de actoren in een netwerk. Bekkers veronderstelt (2007: 188) dat actoren en organisaties vooral gericht zijn 'op een reproductie van hun eigen werkelijkheid'. Wanneer instrumenten hier niet op aansluiten zijn deze eerder geneigd te mislukken. Globale consensus en intensieve contacten in een netwerk dragen voor betrokken actoren bij aan de orde en voorspelbaarheid en zijn daarom volgens Richardson & Jordan (1979: 115, in Bressers 1993: 314) twee van de belangrijkste motieven voor netwerkvorming. Dit is dan ook de reden om de kenmerken te beperken tot deze twee kenmerken van een netwerk. In de volgende tabel (tabel 1) worden de veronderstelde relaties van verhoudingen tussen beleidsvormers en doelgroepen weergegeven die de keuze van beleidsinstrumenten voor een groot deel bepalen.

Tabel 2 Veronderstelde relaties van verhoudingen tussen beleidsvormers en doelgroep met de keuze van doeleinden en instrumenten door beleidsvormers

	verwevenheid sterk	verwevenheid zwak
verbondenheid sterk	- weerstand beleidsvormers tegen ambitieuze doelstellingen sterk - pragmatische instrumentkeuze ('orde in eigen huis')	- weerstand beleidsvormers tegen ambitieuze doelen sterk - nadruk op subsidies, voorlichting en onderzoek
verbondenheid zwak	- weerstand tegen ambitieuze doelen zwak - verantwoordelijkheidsplichten, convenanten	- weerstand beleidsvormers tegen ambitieuze doelen zwak - nadruk op voorschriften

(Bressers 1994: 139)

Beleidsvrijheid

De toepassing van regels en de uitvoering van plannen bepaalt wat er van beleid terecht komt (Bakker & van Waarden 1999: 16). Bij de invulling van de beleidsvrijheid maken uitvoeringsambtenaren en hun organisatie keuzes, keuzes kunnen gemaakt worden tussen bijvoorbeeld een uniforme regeltoepassing of een responsieve toepassing. Hierdoor kunnen verschillende beleidsstijlen ontstaan, dit hangt af van het referentiekader van de organisatie; de taak van de organisatie en professionele achtergrond.

De mate van draagvlak en steun tussen beleidsvormers voor doelstellingen en visie van beleid wordt voor een groot deel bepaald door de mate waarin beleidsvrijheid aanwezig is. Uitvoeringsambtenaren hebben een bepaalde speelruimte om met bepaalde keuzes, beleidsinstrumenten en beslissingen om te gaan. Maar niet alleen uitvoeringsambtenaren hebben een bepaalde discretionaire ruimte, ook ambtenaren die het beleid opstellen hebben deze ruimte. Door zowel uitvoeringsambtenaren als ambtenaren die het beleid daadwerkelijk opstellen wordt beleid gevormd. Zij zijn daarmee samen beleidsvormers. Voorstellen worden bedacht en worden uitgewerkt. Beleidsvormers krijgen daarbij een bepaalde vrijheid van hun superieuren. Zij kunnen hun vrijheid gebruiken om eigen voorkeuren te laten gelden (Bakker & van Waarden 1999: 21). Voor de efficiëntie is deze vrijheid van belang en ambtenaren krijgen daarmee een bepaalde mate van vertrouwen; wanneer elke aanpassing, uitvoering of toevoeging letterlijk gecontroleerd moet worden door superieuren kan dit erg belemmerend werken en zeer lang duren.

Verondersteld wordt dat (Bakker & van Waarden 1999: 19) uitvoeringsambtenaren een zekere beleidsvrijheid moeten hebben om de kloof tussen algemene regels en specifieke situaties te kunnen overbruggen. Maar deze discretionaire ruimte kan zodanig gebruikt worden dat hoger gestelde doelstellingen niet worden gerealiseerd of zelfs worden tegengewerkt. Uitvoeringsambtenaren kunnen doelstellingen nastreven die samenhangen met de professionele waarden en belangen van bijvoorbeeld de uitvoerende organisatie maar kunnen tegengesteld zijn aan of conflicteren met het beleid. Beleidsvrijheid kan ook leiden tot rechtsongelijkheid, rechtsonzekerheid en willekeur. Niet alle gelijke gevallen worden bijvoorbeeld altijd hetzelfde behandeld.

Tevens kan beleidsvrijheid als machtsbron worden gebruikt om de doelstellingen in het beleid te frustreren, wanneer men het niet eens is met de inhoud van het beleid. Wanneer dit het geval is kunnen actoren strategisch gedrag vertonen. Zij kunnen het besluitvormingsproces stagneren, blokkeren of hinderen door bijvoorbeeld belangrijke informatie niet te verstrekken of alleen naar buiten te brengen wanneer het hen uitkomt. Strategisch gedrag vindt plaats wanneer actoren hun eigen gedrag en hun omgang met anderen in dienst stellen van hun eigen belangen en zodoende een optimale behartiging daarvan bewerkstelligen (Dixit & Nalebuff 1991).

Een voordeel van deze discretionaire ruimte is dat er ook ruimte is voor overleg en onderhandeling en dat maatwerk kan worden geboden aan individuen. Door de beleidsvrijheid die uitvoerders hebben kunnen tevens ervaringen worden opgedaan in de praktijk en kan zodoende ruimte ontstaan om beleid aan te passen en beleid bij te stellen op basis van deze ervaringen. Door uitvoerders in een vroeg stadium te betrekken kan deze ruimte ontstaan. Dit wordt gezien als een proces van '*backward mapping*'. Dit proces begint bij de ontvangers van beleid van waaruit zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de kenmerken en gedrag van uitvoerders en ook welke acties en maatregelen nodig zijn (Bekkers 2007:243). Door middel van overleg en onderhandeling wordt getracht conflicten in de uitvoering tegen te gaan en op te lossen. Deze aanpak is bij uitstek geschikt voor ongetemde problemen en maakt het mogelijk dat collectieve leerprocessen ontstaan. Hier wordt in paragraaf 3.5 verder op ingegaan. Belangrijk is dat betrokken partijen zich kunnen aanpassen aan maatschappelijke

veranderingen en dat uitvoerders weten wat van hen wordt verwacht, dat het uitgevoerd kan worden en dat er de bereidheid is om het beleid uit te voeren.

Om te voorkomen dat beleid zoals bedoeld en beleid zoals bepaald te ver uiteenlopen is draagvlak en steun, een bepaalde mate van beleidsvrijheid en afstemming over percepties tussen betrokken actoren van belang.

Doorwerking van beleid

Doorwerking heeft betrekking op de veranderingen, die optreden als gevolg van beleid. De instrumenten die worden gehanteerd in beleid zijn geen doelen op zich, door hun invloed op bepaalde processen in de samenleving kunnen beleidsinstrumenten een bijdrage leveren aan het bereiken van gestelde doeleinden (Bressers 1994: 128).

Een aantal zaken is belangrijk voor de doorwerking van beleid. Wanneer de doelgroep zich niet gebonden voelt en niet afschrikt van sancties bij overtreding zal zeer waarschijnlijk geen sprake zijn van een gedragsverandering (Bressers 1994: 130). Daarnaast reageren niet alle leden van de doelgroep gelijktijdig op de ingezette beleidsinstrumenten en dit kan gevolgen hebben voor het gedrag van andere leden van de doelgroep. Daarnaast maken zij mogelijk verschillende afwegingen. Belangrijk is dat de juiste personen worden aangezet tot gedragsverandering en dat hiervoor een goed moment wordt gekozen binnen het verloop van de besluitvorming (Bressers 1994: 131).

Beleidsvoering kan worden gezien als een sociaal interactieproces (Bressers 1994: 135). Wanneer een bepaald instrument wordt ingevoerd, betekent dit nog niet dat dit instrument hoge prioriteit heeft bij alle betrokken actoren. Belangrijk is dat instrumenten worden gekozen, die zo goed mogelijk passen bij de doelen, macht en belangen die betrokken actoren bezitten (Bressers 1994: 136). Zowel afstemming tussen beleidsvormers over percepties en een mate van beleidsvrijheid dienen aanwezig te zijn waarin draagvlak en steun aanwezig is, als wel een bepaalde mate van verbonden- en verwevenheid tussen beleidsvormers en de doelgroep van beleid. Dit bepaalt de keuze van beleidsinstrumenten en zijn belangrijke criteria voor de beoordeling van beleid.

3.4 Beoordeling van beleid

Het succes van beleid kan verschillend worden beoordeeld. Volgens de rationele benadering wordt het succes van beleid bepaald door het realiseren van beoogde doelstellingen en consistentie van het gevoerde beleid. Het succes van beleid kan ook worden bepaald door de mate waarin beleid wordt geaccepteerd. In de politieke benadering is het veiligstellen van het eigen belang een belangrijke succesfactor. Wanneer verschillende partijen het beleid accepteren, en dus in zekere mate hun belangen hebben kunnen veiligstellen, kan van succesvol beleid gesproken worden. Er is sprake van 'intersubjectieve overeenstemming' (Bekkers 2007: 303). Het succes van beleid kan ook worden bepaald door de steun en het draagvlak dat is gecreëerd. Beleid is succesvol als het wordt geaccepteerd en een gemeenschappelijk beeld is gecreëerd. Communicatie is daarbij een belangrijk middel en kan tevens een collectief leerproces faciliteren. De beoordeling van beleid volgens de institutionele benadering impliceert het bestaan van meerdere beoordelingskaders. Het is daardoor lastig een eenduidig oordeel te vellen over beleid. De drie eerder beschreven benaderingen komen hier als het ware bijeen.

Evaluatie van beleid dient niet alleen te gaan over de uitkomst van een bepaald beleid waarbij gekeken wordt naar prestaties. Zonder kennis over de implementatie zeggen de resultaten van een evaluatieonderzoek eigenlijk weinig. In veel evaluaties worden de 'input' en de 'outcome' bekeken, maar er wordt geen informatie verzameld over wat daar tussen plaatsvindt (Quinn Patton 1978). Hierdoor ontstaat een zogeheten 'blackbox', er kan niet verklaard worden waarom een bepaalde input een bepaalde uitkomst genereert. In evaluatieonderzoek is het van belang dat erkend wordt dat beleid in veel gevallen langzaam wordt geïmplementeerd, waarbij gereageerd wordt op onzekerheden en de complexiteit van de praktijk. De nadruk in evaluatieonderzoek dient dan ook niet te liggen op 'fouten' die ontstaan doordat de praktijk niet aansluit op het beleid op papier, maar dient oog te hebben voor de dynamiek, complexiteit en veranderingen in de praktijk. De context waarin het plaatsvindt, is van belang. Succesvol geïmplementeerd beleid wordt gekenmerkt door een proces van adoptie van de gewenste condities naar de praktijkcondities, organisatorische dynamiek en onzekerheden (Quinn Patton 1978: 176).

Quinn Patton (1978: 162) stelt dat in werkelijkheid het gewenste beleid altijd anders is dan dat in de praktijk tot uitdrukking komt. "The evaluation challenge is to assist identified decision makers in

determining how far from the ideal plan the program can deviate, and in what ways it can deviate, while still meeting the fundamental criteria”.

Discrepantie tussen beleid zoals bedoeld en beleid zoals uitgevoerd, bestaat volgens Quinn Patton (1978) eigenlijk altijd. Belangrijk is daarom op de interne dynamiek en de daadwerkelijke activiteiten van beleid te focussen, of wel de eerder genoemde ‘black box’ in kaart te brengen. Dit type evaluatie wordt ook wel ‘process evaluation’ genoemd. Op deze wijze wordt getracht inzicht te krijgen in de sterkten en zwakten van beleid. Niet alleen de formele activiteiten maar ook de informele activiteiten worden erin betrokken evenals de percepties van betrokken personen bij het beleid en de uitvoering ervan. Zonder informatie over de implementatie van beleid en de daadwerkelijke uitvoering is het voor beleidsvormers namelijk zeer lastig om prestaties te interpreteren en beleid te verbeteren.

3.5 Lerende overheid

Veel van de problemen in de samenleving waar de overheid mee wordt geconfronteerd, kunnen worden geclassificeerd als ongetemde problemen (WRR 2006: 31). Om de problemen het hoofd te bieden, ofwel te domesticeren, is veel tijd, onderzoek en mankracht nodig; het betreft namelijk nieuwe problemen. De overheid moet eigenlijk nog ‘leren’ over het feitelijke probleem, haar rol daarin en de oplossing ervan.

Het domesticeren van ongetemde problemen kan worden gezien als een collectief leerproces. Het doel van dit proces is “het bereiken van een intelligente formulering van het probleem die zicht op een werkzame oplossing biedt” (WRR 2006: 36). Leren heeft in dit perspectief betrekking op “het beter leren zien en waarderen van wat zich reeds afspeelt en op het leren onderkennen van nieuwe mogelijkheden voor gedrag en organisatie” (WRR 2006: 36). Van belang is het samen opdoen van “ervaring, kennis en normatief inzicht die licht kunnen werpen op de ongetemde problematiek en het kritisch oordelen daarvan” (WRR 2006:36). Dit kan zich voordoen op verschillende niveaus, doelen kunnen worden bijgesteld en beschikbare instrumentarium kan worden beproefd.

Een lerende overheid neemt bij het ontwikkelen van beleid niet per definitie de leiding, maar laat het over aan actoren die daartoe beter in staat zijn. Daarbij is het van belang dat keuzes worden geëxpliciteerd en dat niet alleen verwezen wordt naar de al bestaande procedures en instituties. Het hebben van contacten met andere maatschappelijke relevante actoren is voor een lerende overheid van belang. Deze contacten kunnen echter, zoals in paragraaf 3.3 is aangegeven, geïnstitutionaliseerd raken. Een lerende overheid heeft ruimte en tijd nodig om innoverend te kunnen zijn en ‘ongetemde’ problemen te domesticeren. Om de toenemende druk het hoofd te kunnen bieden, dient de overheid te innoveren. Van innovatie kan worden gesproken wanneer bestaande praktijken worden gebruikt om een nieuwe praktijk te ontwikkelen (Korteland e.a. 2006: 7). Verandering en innovatie zijn in dit opzicht niet hetzelfde; een innovatie vereist een verandering, maar een verandering is niet per definitie innovatief. Een innovatie heeft bovendien een verandering tot gevolg en bevat nieuwe elementen. Innovaties hebben betrekking op bijvoorbeeld de ontwikkelingen van nieuwe producten, nieuwe technologieën, maar ook op nieuwe organisatievormen, verbetering van de efficiëntie en effectiviteit en fundamentele transformaties in de institutionele structuur van het openbaar bestuur (Korteland e.a. 2006: 8).

Volgens Korteland e.a. (2006: 9) ontstaan innovaties als goede ideeën op de werkvloer. Deze ideeën worden informeel, horizontaal en op een ongecontroleerde manier verspreid. De spontane spreiding van innovaties wordt diffusie genoemd. Adoptie van innovaties kan op vrijwillige of afgedwongen basis. Van vrijwillige innovatie is sprake wanneer een organisatie zelf op zoek gaat naar een innovatie die een bepaald probleem binnen de organisatie kan oplossen. Van afgedwongen adoptie is sprake wanneer een organisatie door andere organisaties of door handelingen van andere organisaties direct of indirect gedwongen worden. Adoptie kan op verschillende manieren plaatsvinden: kopiëren, emulatie, waarbij de innovatie wordt aangepast aan de wensen en behoeften van de adopter, hybridisatie, waarbij verschillende innovaties worden gecombineerd en tenslotte inspiratie; waarbij een innovatie van een andere organisatie als inspiratie dient.

Het lerende en/of innoverende perspectief kan botsen met de huidige tendens in de samenleving waarin meer en meer daad- en slagkracht wordt verwacht van de overheid om complexe problemen aan te pakken. Effectiviteit en prestaties zijn de laatste jaren belangrijke indicatoren en afrekenmechanismen van beleid geworden. Door meer kennis wordt verondersteld dat beter beleid mogelijk is. Ondanks de mogelijke voordelen van deze mechanismen is het voor de publieke sector niet altijd goed mogelijk om beleidsprestaties geheel in kaart te brengen. De publieke sector wordt veelal gekenmerkt door een grote variëteit aan producten en is vaak zeer omvangrijk. Daarnaast kan

het productieproces de grenzen van de eigen organisatie overstijgen (Hakvoort & Klaassen 2004). Een snelle, daadkrachtige aanpak van ongetemde problemen, waarbij maatschappelijke problemen sterk vereenvoudigd worden voorgesteld, werkt daardoor contraproductief. Het is niet duidelijk wat er precies aan de hand is en hoe dat kan worden aangepakt. Om taken naar behoren te kunnen blijven vervullen, is het van belang dat de overheid in staat is en wordt gesteld om te leren en daarin te investeren. Bij ongetemde problemen dienen niet de doelen, prestaties en beleidsoriëntaties als startpunt van beleid, deze zijn immers onzeker, maar dient de uitkomst van een door de overheid geïnitieerde samenwerking centraal te staan (WRR 2006: 45).

Leren kan plaatsvinden in beleidsnetwerken waarbij draagvlak en steun, een bepaalde mate van beleidsvrijheid en afstemming over percepties plaatsvindt tussen beleidsvormers aanwezig is én waarbij een bepaalde mate van verbonden- en verwevenheid tussen beleidsvormers en de doelgroepen van beleid aanwezig zijn. Door middel van het delen van ervaringen en kennis, zijn actoren in staat van elkaar te leren op basis van elkaars inbreng van denkkaders. Getracht wordt te komen tot een proces van gemeenschappelijke beeldvorming door middel van uitwisseling van ervaringen en kennis, zodat gekomen kan worden tot een 'betere' oplossing van een complex vraagstuk.

3.5.1 Lerende praktijken

De praktijk van de beleidsvoering is veelal veranderlijk, deels onkenbaar en fluïde. Hierdoor is ambigüiteit een belangrijk kenmerk (Noordergraaf 2006: 196). Dit maakt dat beleid bijna onmogelijk naadloos kan aansluiten op de beleidspraktijk. In de praktijk kan daardoor het idee ontstaan dat onvoldoende en niet tijdig wordt ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen, die zich in de praktijk voordoen. Lerende praktijken ontstaan wanneer samenwerkende organisaties leren van wat in de praktijk wordt aangetroffen. De opgedane ervaringen en kennis uit de praktijk worden gebruikt om tot betere uitvoeringspraktijken te komen en tot aanpassing van beleid, instrumenten en wetgeving (Maaskant 2007: 6).

Lerende praktijken worden gebruikt om tot nieuwe probleemdefinities te komen en oplossingen te bedenken voor ongetemde problemen. Percepties kunnen worden bijgesteld (WRR 2006). Lerende praktijken kunnen ontstaan doordat contacten worden gelegd met partijen uit verschillende gebieden (Maaskant 2007: 26). Deze contacten zijn nodig om in de stedelijke samenleving in te bedden en zodat kan worden overzien wat er in de verschillende werelden gebeurt (Noordergraaf 2006: 204). Door contacten te leggen, kan tevens makkelijker informatie ingewonnen worden en steun worden verworven.

Ten tweede zijn arena's nodig om tot lerende praktijken te komen. Contacten kunnen geïnstitutionaliseerd raken en zijn alleen niet voldoende om tot lerende praktijken te komen. Om met problematische situaties en omstandigheden om te kunnen gaan en daar tijdig op in te spelen zijn flexibele en vitale coalities noodzakelijk, zodat een kritische blik kan ontstaan.

Het is tevens voor lerende praktijken van belang een '*sense of urgency*' te creëren door middel van '*framing*'. Cijfers worden kracht bijgezet door betekenisvolle verhalen, waaruit indringende ervaringen en krachtige beelden naar voren komen. Zulke ervaringen kunnen uitmonden in operationele en strategische aanpassingen, nieuwe ideeën en kunnen leiden tot een nieuwe visie. Hieruit kan voortkomen dat maatregelen zinnig of nodig zijn, belangrijk is vervolgens aandacht te organiseren, middels vergaderingen, zodat agenda's en '*issues*' worden gecreëerd. Bestuurlijk gewicht is daarbij belangrijk zodat nieuwe of verwaarloosde dossiers weer onder de aandacht komen. Wanneer door bestuurders het nut van een bepaalde aanpak wordt ingezien, kan dit snel worden geregeld (Maaskant 2007: 27).

Het creëren van ruimte is tevens een belangrijke voorwaarde. Ruimte is nodig zodat kennis kan ontstaan en geleerd kan worden. Ruimte kan gecreëerd worden door mensen in te zetten en ondersteuning te bieden aan innovatieve en uitvoerende ambtenaren zodat contacten gelegd kunnen worden (Maaskant 2007: 27). Tevens veronderstellen lerende praktijken openheid van zaken en acceptatie van fouten en onzekerheden. Dit zijn goede leermomenten, want een organisatie met een open structuur stimuleert immers leren.

Leerbarrières

In de praktijk kunnen bepaalde barrières zich voordoen die het leren hinderen en bestaande situaties bestendigen. Publieke organisaties bevinden zich in vele regels en procedures waaraan zij zich dienen te houden, maar in sommige probleemsituaties is 'streetwise' handelen effectiever. 'Streetwise' handelen kan problemen opleveren doordat van de overheid een voorbeeldfunctie wordt verwacht en kan leiden tot juridische problemen doordat niet geheel volgens de regels wordt gehandeld. Gezags- en verantwoordelijkheidsbelangen moeten daarom worden afgewogen (Maaskant 2007: 28). Doordat mogelijk 'buiten het boekje' wordt opgetreden is leren van dergelijke situaties lastig.

Reflexen kunnen ook belemmerend werken op lerende praktijken. Regels en procedures verschaffen routine en stabiliteit. Wanneer nog geen andere alternatieven beschikbaar zijn om nieuwe situaties aan te pakken bestaat de kans dat al bestaande routines, regels en procedures worden toegepast op situaties waarvoor deze eigenlijk niet geschikt zijn. De beleidsvrijheid die aanwezig is, bij zowel contactambtenaren als bij beleidsmakers, kan in dit opzicht belemmerend werken. Door deze fixatie op oude regels en procedures is de kans groot dat het openstellen van nieuwe leerervaringen niet goed mogelijk is (Noordergraaf 2006: 201-202). Categorisering kan tevens een belemmerende werking hebben op lerende praktijken. Zoals al is verondersteld, is de laatste jaren veel aandacht uitgegaan naar bedrijfsmatiger werken en kwantificeerbaarheid van gegevens. Cijfers geven maar een beperkt beeld van de werkelijkheid. Belangrijk is betekenisvolle gebeurtenissen te beschrijven zodat leermomenten ontstaan, mogelijk met behulp van cijfers (Noordergraaf 2006: 202-203).

Daarnaast kunnen gebrek aan informatie, kennis, feedback en onvoldoende uitwisseling van informatie barrières opleggen voor een lerende overheid (Van Duin 1992: 278), maar ook de stroperigheid van het openbaar bestuur.

3.6 Slotbeschouwing

Zoals uit dit hoofdstuk is gebleken dient de overheid in te spelen op complexe vraagstukken die zich voordoen in de samenleving. Door middel van beleid en de inzet van beleidsinstrumenten probeert de overheid sturing te geven aan deze vraagstukken.

Beleidsvormers

De heersende opvattingen, paradigma's en aannames over de werkelijkheid in een beleidsnetwerk, worden mede bepaald door de maatschappelijke en politieke tendens die op dat moment aanwezig is. Actoren formeren zich rondom beleidsproblemen in beleidsnetwerken en trachten de probleemdefinitie van beleidsproblemen te beïnvloeden vanuit hun eigen percepties. Overheidsactoren hebben in dat netwerk een speciale rol in het beleidsvormingsproces.

De percepties van beleidsvormers worden beïnvloedt door hun verschillende belangen maar ook door het referentiekader en mens en wereldbeeld van waaruit zij handelen. In dat handelen hebben beleidsvormers een bepaalde beleidsvrijheid die kan worden gebruikt. Wanneer zij het niet eens zijn met de inhoud van het beleid kan dit worden gebruikt om het beleid te frustreren of tegen te werken. Aan de andere kant kan beleidsvrijheid ook kansen bieden voor het delen van kennis en ervaring. Er bestaat een grote afhankelijkheid tussen beleidsvormers in een beleidsnetwerk doordat geen van de beleidsvormers alle benodigde middelen, zoals geld, macht en kennis, in handen heeft om tot een eenduidig besluit te komen. Draagvlak, steun, een bepaalde mate van beleidsvrijheid en afstemming van de verschillende percepties zijn daarom erg belangrijk om te komen tot een balans in beleid zoals bedoeld en beleid zoals bepaald.

Verhouding beleidsvormers en doelgroepen van beleid

Zoals is gesteld wordt de verhouding tussen beleidsvormers en doelgroepen bepaald door de mate van verweven- en verbondenheid en hebben betrekking op de relatie in een beleidsnetwerk. De mate van verwevenheid gaat in op de intensiteit van contacten. De mate van verbondenheid geeft de attitude van beleidsvormers jegens doelgroepen van hun beleid aan. Aangenomen wordt dat de mate van verbondenheid en verwevenheid de keuze van beleidsinstrumenten bepaalt.

Beleidsinstrumenten

Zoals gesteld zijn beleidsinstrumenten geen neutrale instrumenten en worden zelden ingezet op haalbaarheid en effectiviteit ervan. De mate van verweven- en verbondenheid tussen beleidsvormers en doelgroep beïnvloedt de keuze van beleidsinstrumenten. Onderscheid wordt gemaakt in het type instrument. Elk type bezit een aantal kenmerken. Instrumenten dienen veelal ter versterking, bescherming of verzwakking van de positie van actoren in een beleidsnetwerk. De vier typen beleidsnetwerken die worden onderscheiden geven aan welke kenmerken van beleidsinstrumenten de kans vergroten om gekozen te worden.

Lerende praktijken

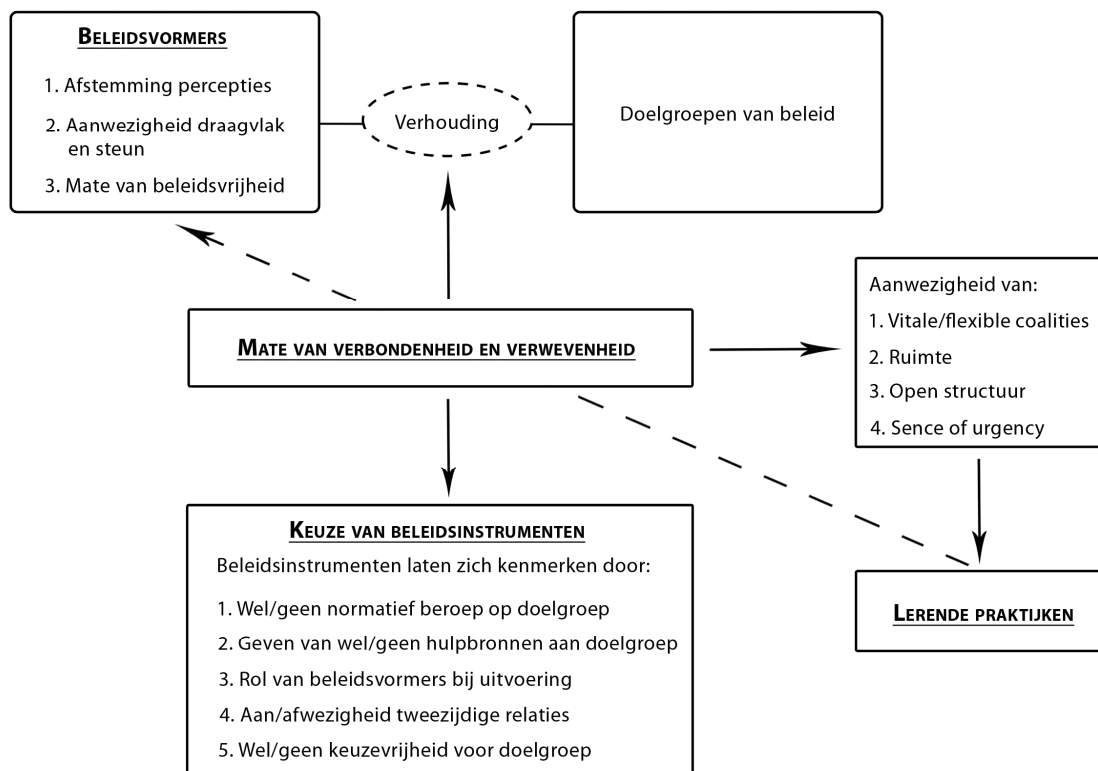
Zoals is aangegeven zijn veel van de problemen in de samenleving waar de overheid mee wordt geconfronteerd te classificeren als complexe problemen. Om de problemen het hoofd te kunnen bieden, ofwel te domesticeren, is veel tijd, onderzoek en mankracht nodig; het betreft namelijk nieuwe problemen. De overheid moet eigenlijk nog 'leren' over het feitelijke probleem, haar rol daarin en de oplossing ervan. Doordat de inzet van beleidinstrumenten meestal niet worden bepaald door haalbaarheid en effectiviteit maar door ingesleten patronen, tradities en gewoonten kan dit belemmerend werken op het lerend vermogen van beleidsvormers.

Voor de aanwezigheid van lerende praktijken is het van belang dat contacten worden aangegaan, een 'sense of urgency' aanwezig is, vitale en flexibele coalities worden opgezet en een open structuur en ruimte beschikbaar is. Een bepaalde mate van verweven- en verbondenheid kan het mogelijk maken dat lerende praktijken ontstaan. Immers de context waarin beleid plaatsvindt, is van belang, zodat een proces plaatsvindt van adoptie van de gewenste condities naar de praktijkcondities en een 'beter' beleid ontstaat.

4. Methoden en technieken

Zoals gesteld wordt de samenleving gekenmerkt door complexe maatschappelijke problemen. Beleidsvormers trachten beleid vorm te geven in maatschappelijke en politieke/bestuurlijke context. In het beleidsvormingsproces worden actoren geconfronteerd met "nieuwe problemen". Kennis en overeenstemming over realiseerbare doelen en prestaties zijn onzeker. Er moet eigenlijk nog geleerd worden over het feitelijke probleem, de rollen van verschillende partners en de oplossing van het probleem en de definitie ervan. Daarnaast kunnen andere wensen, ontwikkelingen, inzichten en prioriteiten zich voordoen. Dit maakt het veld waarin beleid tot stand komt dynamisch maar ook de inzet van beleid en instrumenten veranderlijk.

Figuur 1 Conceptueel model



Beleidsvormers

De beleidsvrijheid, het referentiekader, belangen van de organisatie en het mens- en wereldbeeld zijn van invloed op de probleemdefinitie en interpretatie van beleidsvormers.

De verschillende beleidsvormers vertegenwoordigen hun organisatie en handelen vanuit de percepties van waaruit zij "het" beleidsprobleem bezien. Zij interpreteren 'het' beleidsprobleem naar eigen oordeel door hun beleidsvrijheid.

Een belang wordt gedefinieerd als een zaak waaraan men waarde hecht en aandacht schenkt doordat er voordeel mee gemoeid is. Verschillende soorten belangen worden onderscheiden.

Tabel 3 Soorten belangen

Belang	Gericht op
Politiek	politieke agenda, streven naar consensus, vertegenwoordigen achterban
Ambtelijk	ontwikkelen van gedragen beleid
Economisch	economische gevolgen
Sociaal	maatschappelijke aanvaardbaarheid
Leefbaarheid	tegengaan van overlast en leefbaarheid en bevorderen van woonbaarheid
Gezondheid	gezondheid van medewerkers
Veiligheid	bescherming van bevolking en omgeving

Het mens- en wereldbeeld wordt afgeleid uit fundamentele aannames en normen van de werkelijkheid. Deze komen tot uiting in de perceptie van de organisatie op prostitutie.

Het referentiekader wordt afgeleid uit de taken van de organisatie en de professionele achtergrond van waaruit men naar een beleidsprobleem kijkt. Daarnaast hebben beleidsvormers bepaalde middelen tot hun beschikking om hun doelen na te streven en de definitie van het beleidsprobleem te beïnvloeden.

Tabel 4 Middelen

Middel	
Deskundigheid	Experts op bepaald gebied, ervaringsdeskundigen
Draagvlak en steun	Persoonlijke contacten, aantal sponsors/geldschieters, politieke steun, achterban, media
Gezag	Legitimiteit, verantwoordelijkheden, wettelijke bevoegdheden, regelgeving
Voorzieningen	Beschikking over personeel, geld en onroerende zaken (vergaderruimtes, vestigingspanden)

De gemeentelijke overheid heeft als taak zorg te dragen voor maatschappelijke problemen en beslist in veel gevallen over het beleid en de beleidsinstrumenten die worden ingezet. De percepties over bepaalde ontwikkelingen in de samenleving bepalen voor een groot deel de manier waarop beleid gevoerd moet worden. Beleidsvormers zijn actoren aan de kant van de overheid. Draagvlak, steun, een bepaalde mate van beleidsvrijheid en afstemming van de verschillende percepties tussen beleidsvormers zijn belangrijk om te komen tot een balans in beleid zoals bedoeld en beleid zoals bepaald. Daarbij worden bepaalde beleidsinstrumenten gekozen waarmee de gestelde doelstellingen van beleid bereikt moeten worden.

Mate van verbondenheid en verwevenheid

De verhouding tussen beleidsvormers en de doelgroepen van beleid zijn verklarende factoren voor de keuze van beleidsinstrumenten. Deze verhoudingen zijn te typeren aan de hand van twee begrippen; verbondenheid en verwevenheid. Zoals gesteld in hoofdstuk twee wordt verbondenheid gezien als 'een sterke positieve algemene attitude van de beleidsvormers jegens de doelgroep van hun beleid' (Bressers 1994: 139). Dit komt tot uiting in de mate waarin groepen, individuen en organisaties sympathiseren met elkaars doeleinden die relevant zijn voor het desbetreffende beleidsveld. Globale consensus komt voort uit een gedeelde kijk en waarden op de werkelijkheid (Bressers 1993: 312) en dient als indicator voor verbondenheid.

Met verwevenheid wordt bedoeld op 'een hoge mate van intensiteit van de onderlinge contacten' (Bressers 1994: 139). De mate waarin bijvoorbeeld (semi-) particuliere organisaties zijn betrokken bij de besluitvorming van beleid door middel van formele overlegstructuren of lidmaatschap van commissies of adviesorganen is daarvan een indicator. Zoals gesteld hebben beide begrippen betrekking op enerzijds de actoren aan de overheidszijde en anderzijds aan de kant van de doelgroep, 'het veld' en haar vertegenwoordigers. De vier typen beleidsnetwerken³ die worden onderscheiden geven aan welke kenmerken van beleidsinstrumenten de kans vergroten om gekozen te worden.

Beleidsinstrumenten

Zoals al eerder is gesteld is de keuze van beleidsinstrumenten afhankelijk van de visie en doelen van beleid. Er is een onderscheid te maken in de verschillende typen instrumenten (zie Tabel 5). Naast deze typologie kan bijvoorbeeld het geven van informatie en voorlichting via internet fungeren als beleidsinstrument, maar ook bepaalde voorzieningen zoals sociale zekerheid of hulpverlening kan dienen als instrument van beleid. Daarnaast kan de overheid faciliteren in gezamenlijke beeldvorming zodat sturing kan worden gegeven aan bepaalde processen.

Tabel 5 Beleidsinstrumenten

Sturingsmodel/aspect	juridisch	economisch	Communicatief
Dirigerend Constituerend	Gebod, verbod Grondwet, staatrecht	Prijsregulerend Infrastructurele werken	Voorlichting Onderwijs, onderzoek
Individueel Algemeen	Vergunning Wet	Heffing Prijsregulering	Advies Massamedia
Beperkend Verruimend	Gebod, verbod overeenkomst	Heffing Subsidie	Propaganda Voorlichting

(Van der Doelen, 1989: 53-57 in Bekkers 2007: 190)

³ Zie tabel 2, blz. 25

Zoals gesteld zijn beleidsinstrumenten geen neutrale instrumenten en wordt de keuze voor beleidsinstrumenten in veel gevallen niet bepaald door de argumenten van uitvoerbaarheid en effectiviteit. Een bepaalde deskundigheid, die aanwezig is, of een bepaalde traditie zijn vaak argumenten voor een bepaalde keuze. Hierdoor wordt in veel gevallen teruggegrepen naar beleidsinstrumenten die 'favoriet' zijn zonder dat daarvoor een rechtvaardiging aanwezig is voor de bijdrage die instrumenten leveren aan de oplossing van het beleidsprobleem. Hierdoor wordt het leervermogen van de overheid beperkt (Bressers 1993: 310). Immers, leren heeft betrekking op "het beter leren zien en waarderen van wat zich reeds afspeelt en op het leren onderkennen van nieuwe mogelijkheden voor gedrag en organisatie" (WRR 2006: 36).

Kenmerken van beleidsinstrumenten

Met sommige instrumenten, zoals voorschriften en overredende voorlichting doet de overheid een normatief beroep op de doelgroep om een gedragsverandering te bewerkstelligen. Wanneer sprake is van een hoge mate van verbondenheid zal de voorkeur overwegend zijn de doelgroep te ondersteunen in het nastreven van doelstellingen van beleid (Bressers 1993: 319). Een keuze voor bijvoorbeeld juridische beperkende instrumenten in de vorm van geboden en verboden zal namelijk afbreuk doen aan de hoge mate van verbondenheid. Bij geringe mate van verbondenheid, waarin een neutrale of negatieve attitude aanwezig is jegens de doelgroep, is de kans juist groter het beleid normatief beladen wordt (Bressers 1993: 319).

Een hoge mate van verwevenheid levert de mogelijkheid om meer individueel toegepaste instrumenten te kiezen en creëert voor overheden de gelegenheid om kennis te nemen van variatie in het gedrag van de doelgroep. De intensiviteit van de contacten is immers hoog (Bressers 1993: 320). Een sterke verbondenheid tussen beleidsvormers en de doelgroep blijft beter in stand wanneer rekening gehouden wordt met de omstandigheden van de leden van de doelgroep. Individuele instrumenten maken dit het beste mogelijk. Algemene instrumenten vergen echter weinig kennis over specifieke aspecten of contacten tussen beleidsvormers en de doelgroep (Bressers 1993: 320).

Indien er sprake is van een hoge mate van verbondenheid zal bij de overheid overwegend een positieve houding aanwezig zijn ten opzichte van de doelgroep. Daardoor zal eerder gekozen worden voor het geven van hulpbronnen om invloed uit te oefenen. Een hoge mate van verbondenheid blijft namelijk beter in stand dan wanneer hulpbronnen onttrokken worden (Bressers 1993: 321). Bij een hoge mate van verwevenheid zal het bevorderen en in stand houden van de goede verstandhouding eerder leiden tot het gebruik van belonende instrumenten. Immers de intensiviteit van contacten zal bij bestraffende instrumenten kunnen verkleinen.

Instrumenten die een bepaalde dwang uitoefenen op de doelgroep doet afbreuk aan de mate van verbondenheid (Bressers 1993: 322). Een hoge mate van verwevenheid vereenvoudigt het verkrijgen van informatie over de doelgroep, want contacten zijn immers aanwezig. Keuzevrijheid wordt in dit geval gezien als een manier om, om te gaan met een lage verwevenheid (Bressers 1993: 321). De mate van verbondenheid zal in dit geval worden versterkt, want het geven van een keuzevrijheid laat een positieve attitude jegens de doelgroep zien.

Een hoge mate van verwevenheid geeft gelegenheid geven tot de toepassing van tweezijdige instrumenten: de contacten tussen de doelgroep en beleidsvormers zijn immers al aanwezig (Bressers 1993: 311).

Actoren in een netwerk willen zichzelf staande houden. De rol van de beleidsvormers bij de beleidsuitvoering zal daarom bij een hoge verwevenheid, eerder de uitvoering laten plaatsvinden door actoren die in de beleidvorming participeren (Bressers 1993:323). Op deze wijze worden de onderlinge contacten in stand gehouden en ligt het voor de toepassing van instrumenten ook voor de hand deze contacten te gebruiken.

In geval van een hoge mate van verbondenheid zal de uitvoering van beleid niet gauw worden overgelaten aan actoren buiten het netwerk, zeker wanneer de houding van actoren buiten het netwerk ten opzichte van de doelgroep minder positief of niet bekend is (Bressers 1994: 323). Daarnaast is voor de werking van de gekozen instrumenten, indien de toepassing van instrumenten niet gewenst is door de doelgroep, voorzichtigheid geboden. Beide gevallen leveren motieven om de uitvoering over te laten aan actoren die binnen het netwerk participeren. Indien sprake is van een hoge mate van verbondenheid en lage mate van verwevenheid kan het zo zijn dat intermediaire structuren nodig zijn voor de beleidsuitvoering (Bressers 1993: 323). Alleen in het geval van zwakke

verweven- en verbondenheid zal de uitvoering eerder worden uitbesteed met weinig direct toezicht vanuit de beleidsvormers.

Lerende praktijken

Om te kunnen leren van beleidsproblemen en de toenemende druk het hoofd te kunnen bieden is het van belang dat de overheid op zoek gaat naar contacten met andere maatschappelijk relevante actoren en dus in ieder geval te streven naar een hoge mate van verwevenheid. Samenwerking en informatie-uitwisseling en voorziening zijn hierbij belangrijk, dit kan formeel en informeel plaatsvinden:

- *Formeel*
Regelmatig en structureel terugkerende overleggen, vergaderingen, samenwerkingsverbanden, email verkeer, documentenuitwisseling, gebruik van (integraal) informatiesysteem, officiële afspraken en procedures.
- *Informeel*
Informeel contacten zoals gesprekken in de wandelgangen.

Een zo groot mogelijke openheid ten opzichte van de verschillende mogelijke beleidsinstrumenten is nodig. Dit vergroot de kans dat de uitvoerbaarheid en effectiviteit bij de instrumentenkeuze een rol gaan spelen. Wanneer deze openheid niet aanwezig is zal dit, zoals eerder is gesteld, belemmerd werken op het leervermogen. Om de kans op openheid ten opzichte van de verschillende mogelijke beleidsinstrumenten zo groot mogelijk te laten zijn, is het belangrijk dat beleidsvormers komen tot gemeenschappelijke beeldvorming. Door de aanwezigheid van globale consensus, ofwel de sympathie die voorkomt uit een gedeelde kijk op de werkelijkheid, zijn actoren in staat ervaringen en kennis te delen en van elkaar te leren op basis van elkaars inbreng van denkkaders. Hiermee kan overeenstemming worden bereikt over doelen en visie, maar ook welke beleidsinstrumenten een bijdrage leveren aan de te bereiken doelstellingen. 'De' overheid blijft immers afhankelijk voor de realisatie van haar doelstellingen van andere instanties en organisaties. Hieruit kan worden opgemaakt dat er sprake dient te zijn van enige mate van verwevenheid en verbondenheid om te kunnen komen tot lerende praktijken.

Lerende praktijken worden gebruikt om nieuwe oplossingen te bedenken voor nog niet opgeloste problemen in beleid. De beleidsvrijheid kan er voor zorgen dat ervaringen en kennis worden opgedaan en zodoende ontstaat er ruimte voor overleg en onderhandeling. Dit kan leiden tot aanpassing van beleid en beleidsinstrumenten op basis van de opgedane ervaringen en kennis. De beleidsvrijheid die beleidsvormers hebben speelt een belangrijke rol bij de doorwerking van beleid. Dit betekent dat algemene regels omgezet dienen te worden naar specifieke situaties volgens hun eigen oordeel, interpretatie van regels en procedures aan de hand van de gekozen beleidsinstrumenten. Belangrijk is dat betrokken partijen zich kunnen aanpassen aan maatschappelijke veranderingen, zodat men weet wat van hen wordt verwacht, dat beleid kan worden uitgevoerd en dat betrokken partijen het beleid willen uitvoeren. De uitwisseling van kennis en ervaringen heeft tot gevolg dat percepties, doelen en de inzet van instrumenten kunnen worden bijgesteld en er 'beter' beleid wordt ontwikkeld.

Lerende praktijken kunnen ontstaan indien een bepaalde mate van verwevenheid en verbondenheid aanwezig is. Contacten zijn nodig voor het ontstaan van lerende praktijken maar kunnen geïnstitutionaliseerd raken in een beleidsnetwerk. Alleen een bepaalde mate van verwevenheid is daarom niet voldoende om lerende praktijken te creëren waardoor 'beter' beleid ontstaat. Een positieve attitude jegens de doelgroep en contacten met de doelgroep van beleid geven de mogelijkheid tot:

- het ontstaan van flexibele en vitale coalities
Hieronder wordt verstaan de aanwezigheid van flexibele samenwerkingsverbanden waarin uitwisseling van nieuwe ontwikkelingen, ervaringen en kennis plaatsvinden (Maaskant 2007:35) het opzetten en opheffen van werkgroepen, forums is daar een voorbeeld van.
- aanwezigheid van ruimte
Ervaringen en gebeurtenissen worden gedeeld in overleggen, vergaderingen, congressen. Op basis daarvan worden aanpassingen gedaan in visie, doelen, methoden en aanpak. Er is ruimte voor feedback, bespreekbaarheid van fouten, ter discussie stellen van bestaande uitgangspunten, contacten leggen van verschillende personen/organisaties in uiteenlopende relevante gebieden.
- 'sense of urgency'

Een 'sense of urgency' maakt het mogelijk dat (nieuwe) maatregelen zinnig of nodig zijn. Een 'sense of urgency' kan worden gecreëerd door bijvoorbeeld betekenisvolle verhalen kracht bij te zetten met cijfers waaruit indringende ervaringen en krachtige beelden naar voren komen. Via bijvoorbeeld vergaderingen kunnen agenda's en issues worden gecreëerd zodat, wanneer door bestuurders het nut van een bepaalde aanpak wordt ingezien, snel kan worden gereageerd (Maaskant 2007: 27).

Op deze wijze kan een 'betere' oplossing voor beleidsproblemen worden ontwikkeld en adoptie van de gewenste condities naar de praktijkcondities plaatsvinden.

Een hoge mate van verwevenheid en verbondenheid maakt het, zoals eerder is gesteld, niet aannemelijk dat de uitvoering van beleid wordt uitbesteed aan actoren die niet tot de beleidsvormers behoren. Het kan er wel voor zorgen dat niet direct betrokken actoren buiten het eigen beleidsveld worden betrokken. Dit kan door bijvoorbeeld ervaringen te delen met actoren uit andere steden die te maken hebben met eenzelfde type en soort problemen. Deze actoren begeven zich in een soort gelijke maatschappelijke en politiek/bestuurlijke context, maar kunnen op bepaalde gebieden ook verschillen (bijvoorbeeld de politieke kleur en historische achtergrond van een stad) waardoor mogelijk andere probleemdefinities en oplossingen worden aangedragen. Zij kunnen een bijdrage leveren aan gemeenschappelijke beeldvorming door wederzijds ervaringen te delen en nieuwe inzichten doen ontstaan. Een kritische blik, ervaringen en kennis van buiten, maar op het zelfde beleidsveld, kunnen nieuwe inzichten opleveren en een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van "beter" beleid en de inzet van beleidsinstrumenten. Dit kan door middel van documentuitwisseling, samenwerkingsverbanden, overleggen en het gebruik van e-mail.

Concluderend wordt gesteld dat beleid wordt vormgegeven in een netwerk. Een netwerk is een sociaal interactieproces waarin bepaalde afhankelijkheden bestaan tussen beleidsvormers. De verhouding tussen beleidsvormers en doelgroepen van beleid wordt bepaald door de mate van verbondenheid en verwevenheid. Deze mate bepaalt de keuze van beleidsinstrumenten. Aangenomen wordt dat een hoge mate van verbondenheid en verwevenheid leidt tot aanpassing van beleid naar de beleidspraktijk. Een bepaalde mate van verbondenheid en verwevenheid maakt namelijk lerende praktijken mogelijk waardoor kennis en ervaringen gedeeld worden en nieuwe inzichten worden verworven waardoor aanpassing in beleid kan plaatsvinden en 'beter' beleid ontstaat.

4.1 Waar, wanneer, wie en hoe?

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de gemeente Rotterdam gedurende de periode van 1 maart tot en met 31 juli 2009. Het prostitutiebeleid richt zich op de stad Rotterdam.

Dit onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek. Om inzicht te krijgen in het functioneren van het prostitutiebeleid en vervolgens uitspraken te kunnen doen over nieuw te vormen beleid zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met de kernpartners die bij het prostitutiebeleid betrokken zijn. In het prostitutiebeleid staan de kernpartners vermeld. Gedurende een periode van vijf maanden (maart t/m juli) is een onderzoeksstage gedaan bij de Directie Veiligheid, op de afdeling Kennis en Handhaving. Prostitutie is één van de beleidsvelden waar deze afdeling zich mee bezighoudt.

Semi- gestructureerde interviews zijn gehouden met in totaal 20 personen in de periode van april tot en met begin juni 2009. Door middel van semi-gestructureerde interviews kunnen niet alleen belangrijke onderwerpen gestructureerd aan de orde komen bij alle respondenten, maar blijft er ook ruimte voor respondenten om een eigen invulling te geven. Op deze wijze kunnen onderdelen aan de orde komen die bij het opstellen van de vragen niet voorzien waren en kan leiden tot mogelijke nieuwe inzichten.

De respondenten waren werkzaam voor organisaties die een rol hebben toebedeeld gekregen in het prostitutiebeleid van de gemeente Rotterdam. Ook is een interview gehouden met twee vertegenwoordigers van de gemeente Eindhoven over hun ervaringen met de hun prostitutiebeleid en het functioneren ervan. Tijdens deze interviews, afhankelijk van hun werkzaamheden, is ingegaan op succes- en knelpunten van het prostitutiebeleid, de uitvoering ervan en de visie op prostitutie. De interviews namen gemiddeld één uur in beslag. Alle interviews zijn opgenomen en schriftelijk uitgewerkt en toegezonden naar de desbetreffende respondent ter controle en voor eventuele op- en/of aanmerkingen. Met de gemeente Amsterdam zijn via de e-mail schriftelijke vragen gesteld en

beantwoordt over ervaringen en het functioneren van het prostitutiebeleid in deze stad. Helaas heeft de gemeente Amsterdam niet alle vragen beantwoord.

Diverse andere informatiebronnen zijn gebruikt voor het opstellen van dit onderzoek. Dit onderzoek is, naast gehouden interviews, gebaseerd op informele gesprekken, observaties en analyse van documenten. Daarnaast zijn zoveel mogelijk vergaderingen, overleggen en zienswijzengesprekken bijgewoond die betrekking hadden op het prostitutiebeleid en de uitvoering ervan. Via de Rode Draad, de belangenvereniging voor sekswerkers, en Prostitutie Maatschappelijk Werk zijn sekswerkers in Rotterdam benaderd met vragen over ideale werkomstandigheden en ervaringen met het prostitutiebeleid. De Rode Draad en Prostitutie Maatschappelijk Werk hebben deze vragen schriftelijk teruggekoppeld.

Betrouwbaarheid

Een onderzoek is betrouwbaar wanneer bij herhaling van het onderzoek dezelfde resultaten worden verkregen. Getracht is meerdere personen binnen betrokken organisaties te interviewen. Door zoveel mogelijk bijeenkomsten, vergaderingen en overleggen bij te wonen over prostitutie in de stad Rotterdam is een breder beeld geschetst en is ook de betrouwbaarheid van de verzamelde informatie vergroot.

Validiteit

Validiteit van onderzoek is erg belangrijk. Een onderzoek is valide wanneer gemeten wordt wat getracht wordt te meten. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een opnamerecorder tijdens de interviews. Het voordeel van opnamerecorder is dat het gesprek letterlijk kan worden nageluisterd en misinterpretaties kunnen worden voorkomen. De aandacht van de onderzoeker kan volledig gericht worden op de inhoud van het interview. De validiteit van het onderzoek is belangrijk omdat verantwoord onderzoek gedaan moet worden. Het streven naar volledigheid van onderzoeksresultaten is daarvoor belangrijk. De uitwerking van het interview is naar de respondent gestuurd voordat de informatie is verwerkt, op deze wijze werd gecontroleerd of de woorden goed geïnterpreteerd zijn en of er een juiste weergave is gegeven. De respondent kan nog eventuele op- en/of aanmerkingen melden.

5. Prostitutie, beleid en de gemeente Rotterdam

Allereerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het fenomeen prostitutie, het prostitutiebeleid en de uitvoering ervan. Daarin wordt onder andere aandacht besteed aan de huidige stand van zaken over vraag en aanbod van prostitutie in Rotterdam. Ook komen de taken en verantwoordelijkheden van partners aanbod, evenals ontwikkelingen in de prostitutiebranche, waarna vervolgens het hoofdstuk wordt afgesloten met een slotbeschouwing.

5.1 Prostitutie door de jaren heen

Prostitutie is het "oudste" beroep van de wereld. In de middeleeuwen werd prostitutie min of meer geaccepteerd; het werd gezien als een noodzakelijk kwaad (Oevelen 2006, Hüsen 2001). Toen al werden door het lokale bestuur pogingen ondernomen om prostitutie te reguleren door middel van kledingvoorschriften en een avondklok. Het reguleren van de openbare orde werd daarbij belangrijker geacht dan het vervolgen van souteneurs ondanks dat zij wel strafbaar waren (Hüsen 2001: 3). Vanaf de 16^{de} eeuw kwam door de komst van de calvinisten verandering in deze gedachte en werd prostitutie verboden en verworpen, ook klanten waren strafbaar. Het werd gezien als een misdaad tegen de maatschappij. Dit deed het fenomeen niet verdwijnen.

In de loop van de 20^{ste} eeuw kwam men tot de conclusie dat criminalisering van prostitutie niet de gewenste resultaten had, want het verdween niet uit het straatbeeld. Dit resulteerde in een gedoogbeleid in Nederland. Nog altijd is het exploiteren van seksinrichtingen in veel landen verboden. Desondanks is het een verschijnsel dat overal voor komt, of het nu illegaal is of legaal. Het exploiteren van seksinrichtingen was tot 2000 verboden in Nederland, prostitutie zelf niet. De achtergrond van de opheffing van het bordeelverbod is dat een betere scheiding kan worden aangebracht tussen strafwaardige en niet-strafwaardige vormen van exploitatie. Door middel van controle en handhaving wordt getracht naleving van regels te bevorderen. Op deze manier kan de branche niet alleen ontdaan worden van criminele randverschijnselen, maar zal ook leiden tot een transparante en gesaneerde branche waarin de positie van de sekswerker is verbeterd. Dit kan uiteindelijk leiden tot een bredere acceptatie van de sekswerker in de samenleving (WODC 2007: 42). Nederland is één van de weinige landen waar prostitutie legaal is geworden. Dit is niet zonder slag of stoot gegaan. Prostitutie wordt nog altijd in verband gebracht met dwang en uitbuiting.

Ondanks de verschillende onderzoeken (Weitzer 2000, Goderie et al. 2006, Giusta et al. 2008) waarin wordt geprobeerd de aard en karakter van prostitutie in kaart te brengen bestaat daarover nog geen eenduidig beeld. Veel onderzoek op dit gebied bevat methodologische problemen en vooronderstellingen. Sommige onderzoeken definiëren prostitutie als geweld tegen vrouwen. Uit andere onderzoeken blijkt dat prostitutie zeer regelmatig gepaard gaat met geweld en zijn de achtergrondsituaties van sekswerkers veelal problematisch (Weitzer 2005). Weer andere onderzoeken leveren een genuanceerder maar ook geen eenduidig beeld op (Weitzer 2005: 937). Het blijkt zeer lastig om morele veronderstellingen en aannames over prostitutie los te laten om gedegen onderzoek te kunnen doen (Weitzer 2005).

Vanuit een radicaal feministisch perspectief wordt prostitutie gezien als een vorm van geweld tegen vrouwen niet uitmakende dat fysiek geweld wel of niet wordt gebruikt (Weitzer 2005). Prostitutie is per definitie slecht door de mannelijke dominantie die met prostitutie gepaard gaat. Prostitutie is in dit opzicht iets dat wordt gedaan door vrouwen, maar niet iets waarvoor gekozen wordt. Prostitutie zien als werk wordt door deze stroming dan ook verworpen, omdat dit voor legitimatie van deze vorm van uitbuiting zorgt. Dit perspectief gaat alleen in op vrouwenprostitutie. Transgender- en mannenprostitutie blijven buiten beschouwing.

Prostitutie als geweld tegen vrouwen wordt door sommigen betwist. Zij veronderstellen dat het mogelijk is dat prostitutie kan plaatsvinden onder de voorwaarden van veiligheid, vrijheid, goede hygiëne en persoonlijke controle van de sekswerker. Verondersteld wordt dat vrouwen die prostitueren zichzelf meer in neutrale termen omschrijven en juist de voorkeur geven aan de term sekswerker in plaats van prostituee (Weitzer 2005).

5.2 Prostitutie en beleid

In verschillende landen worden verschillende uiteenlopende beleidsregimes gehanteerd op het gebied van prostitutie. Van prohibitionisme in de Verenigde Staten, Ierland en Portugal, klantvervolging in Zweden tot legalisering in Nederland en regulering in Oostenrijk. De verschillende uiteenlopende beleidsregimes geven aan dat er verschillend over de aard en karakter van prostitutie wordt gedacht. Het imago van sekswerkers is voornamelijk dat van slachtoffer. Het imago van de exploitant van seksbedrijven wordt veelal in verband gebracht met criminaliteit en is zeer negatief (Veldkamp 2002: 23). De meerderheid van de ondervraagden uit het onderzoek in opdracht van het WODC (Veldkamp 2002) vindt dat de branche zelf meer aan zijn imago moet doen.

Prostitutie bestaat in verschillende vormen (open, zichtbaar, besloten en onzichtbaar) en vraagt om verschillende manieren van handhaving en toezicht. Gemeenten kunnen verschillende soorten beleid voeren op prostitutie, bijvoorbeeld een nulbeleid waarin geen enkele seksinrichting dan wel vorm van prostitutie wordt toegestaan. Een andere optie is het uitsterfbeleid waarin het huidige aantal seksinrichtingen wordt vergund maar geen nieuwe inrichtingen zich mogen vestigen. Gemeenten kunnen tevens een groeibeleid hanteren waarbij het aantal seksinrichtingen kan worden uitgebreid. Ook kan een regionaal beleid worden gehanteerd waarbij afspraken tussen nabij gelegen gemeenten worden gemaakt betreffende prostitutie.

Zoals al is verondersteld is voor het succes van de uitvoering ook de handhaving van belang. Handhaving wordt gedefinieerd als 'het uitoefenen van toezicht, het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen en bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd' (Gemeente Rotterdam 2004: 16). Toezicht kan worden omschreven als 'alle handelingen van toezichthouders gericht op het verzamelen van gegevens omtrent de naleving van wettelijke voorschriften en de oordeelsvorming over die naleving' (Blomberg 2007 in Michiels & Muller 2006: 21). Toezichthouders zijn in veel gevallen niet bevoegd om sancties op te leggen, maar hun oordeel over het wel of niet begaan van een overtreding is in veel gevallen bepalend; zij zijn de 'ogen en oren' van het bevoegd gezag (Blomberg 2006 in Michiels & Muller 2006: 21). Bestuurlijke handhaving in de prostitutiebranche en het bestuursrechtelijke sanctiebeleid blijkt duidelijke effecten te onderscheiden. Het is een instrument, samen met de BIBOB procedure, waarmee kwaadwillende exploitanten uit de sector worden geweerd. Dit heeft vooral effect gehad voor de locatiegebonden prostitutie. Niet locatiegebonden legale prostitutie blijkt een stuk lastiger te handhaven en te controleren door de mobiliteit van deze tak. Mede daardoor komen in deze tak meer misstanden voor dan in de locatiegebonden legale prostitutie (Mourik 2006 in Michiels & Muller 2006). Toch doen de meeste strafbare vormen van prostitutie zich voornamelijk voor in de niet vergunde sector.

In vergunningsvoorschriften voor prostitutiebedrijven zijn vaak voorschriften opgenomen die bij overtreding, mensenhandel kunnen opleveren. De politie heeft in veel gevallen een belangrijke toezichtstaak. Door de kennis en informatiepositie van de politie wordt in veel gemeenten de politie ook ingezet voor het controleren van overige vergunningsvoorschriften, terwijl dit hoofdzakelijk een bestuursrechtelijke taak is. In de prostitutiebranche blijkt een strikte scheiding tussen politionele en bestuursrechtelijke taken lastig te onderscheiden (Mourik 2006 in Michiels & Muller 2006). Mourik (2006 in Michiels & Muller 2006) pleit daarom voor een integrale aanpak waarin met betrokken organisaties en instanties wordt samengewerkt en informatie wordt uitgewisseld zodat de informatievergaring- en uitwisselingsmethoden worden vergroot.

5.3 Ontwikkelingen in de prostitutiebranche

Respondenten geven aan dat meer diversiteit in etniciteit van vrouwen de laatste jaren is te constateren. De oorzaak hiervoor lijkt de val van het ijzeren gordijn en de toetreding van nieuwe EU landen. Waren het voorheen voornamelijk Zuid-Amerikaanse en Thaise sekswerkers, nu zijn ook sekswerkers uit de voormalige Oostbloklanden in groten getale aanwezig. Geconstateerd wordt dat de branche dynamischer, ongreepbaarder en professioneler is geworden. Volgens de Taskforce Mensenhandel (2009: 4) is de internationale georganiseerde misdaad in toenemende mate betrokken bij het aanbod van prostitutie. Door de inzet van buitenlandse "arbeidskrachten" zijn de traditionele rosse buurten grotendeels verdwenen. Geconstateerd wordt (Taskforce Mensenhandel 2009: 4) dat het contact tussen de branche en de toezichthouders hierdoor in veel gemeenten is verwaterd. Dit wordt versterkt door het feit dat sekswerkers zich sneller van de ene locatie naar de andere locatie verplaatsen en meer in de anonimiteit werken. Prostitutie lijkt in verkapte vormen, zoals in massagesalons, kapsalons en sauna's terug te komen. Gemeenten zijn volgens de Taskforce

Mensenhandel (2009: 5) blijven steken in een reactief beleid en lopen daardoor achter ontwikkelingen aan.

Het landelijk parket van het Openbaar Ministerie is voorzitter van de Taskforce Mensenhandel en is vastgesteld door de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, welzijn en Sport. De Taskforce kan worden gezien als een lobbyorganisatie waarbij wordt gezorgd voor een goede verbinding met het veld, waaronder de politie, gemeente en andere organisaties. De Taskforce brengt gevraagd en ongevraagd advies uit en stimuleert en entameert ontwikkelingen.

5.4 Landelijke juridische kaders

Zoals is gesteld, is na opheffing van het bordeelverbod in 2000 een aantal zaken ten goede veranderd in de prostitutiebranche. Desalniettemin komen nog steeds misstanden voor en is de positie van de prostitutie in vergelijking met voor de opheffing van het bordeelverbod nog altijd nauwelijks veranderd.

Om de problemen in de branche aan te pakken, is door het kabinet een wet regulering prostitutie aangekondigd. Deze wet beoogt in te spelen op ontwikkelingen in de branche. Het wetsontwerp onderschrijft de volgende aandachtspunten:

- gemeentelijke en regionale verschillen zijn met de huidige wet- en regelgeving mogelijk en leidt tot verplaatsingseffecten;
- er is weinig zicht op niet vergunde bedrijven, thuiswerksters en escortbedrijven;
- de sociaal en juridische positie van sekswerkers is in vergelijking met andere werknemers een stuk zwakker en verhoogt het risico op uitbuiting en machtsmisbruik;
- er is weinig tot geen zicht op de vraagkant van prostitutie.

Het wetsvoorstel heeft de volgende doelstellingen (Wet regulering prostitutie 2009:4):

- het verkleinen van de gemeentelijke en regionale verschillen in vergunningenbeleid ten einde verplaatsingen te voorkomen;
- het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door een sluitend systeem van vergunning- en registratieplicht te creëren;
- het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.

Met deze doelstellingen wordt getracht een bijdrage te leveren aan de aanpak van misstanden zoals mensenhandel en prostitutie van minderjarigen en illegalen. Ook beoogt het de positie van de sekswerker te verbeteren. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het verboden is een seksbedrijf te exploiteren, tenzij daarvoor een vergunning is verleend. De vergunningplicht ziet toe op de activiteit 'exploitatie van een seksbedrijf'. Het exploiteren zonder vergunning is strafbaar ingevolge de Wet economische delicten.

Het wetsvoorstel poogt aan de hand van de volgende instrumentarium de eerder gestelde doelstellingen te bereiken:

- uniformering vergunningsplicht voor alle activiteiten 'exploitatie van een seksbedrijf', hieronder vallen ook escortbedrijven.
- Registratie van zelfstandige werkende sekswerkers.

Registratieplicht

Volgens het wetsvoorstel is, indien een zelfstandig werkende sekswerker op haar thuisadres werkzaam is en er geen andere sekswerkers in haar woning werken, geen sprake van een prostitutiebedrijf en is daarom niet vergunningsplichtig, maar wel registratieplichtig. Hieraan kunnen nadere eisen gesteld worden. Het is aan de gemeente daaromtrent regels op te nemen in de plaatselijke verordening. Sekswerkers die zich niet willen registreren mogen alleen werkzaam zijn voor een exploitant. In het wetsvoorstel is niet gekozen voor een algehele registratieplicht, omdat het doel van deze registratie is zicht te krijgen op de branche. Bij sekswerkers die werken voor exploitanten is dit zicht al aanwezig en maakt het daardoor overbodig dit voor alle sekswerkers verplicht te stellen.

Om de drempel voor registratie te verlagen en de vrees voor openbaarheid van gegevens weg te nemen is het mogelijk voor sekswerkers om zich in een gemeente te laten registreren waar een regionaal politiekorps is gevestigd. Dit betekent dat zij zich niet in hun eigen gemeente hoeven te registreren. De sekswerker wordt geregistreerd in een landelijk systeem waarin persoons- en adresgegevens naar voren komen, zoals in de gemeentelijke basisadministratie is opgenomen. Daarnaast wordt een kopie identiteitsbewijs opgenomen en het telefoonnummer en naam waarmee de

sekswerker adverteert. De sekswerker wordt daarna gekoppeld aan een registratienummer. Alleen met vermelding van dit nummer mag geadverteerd worden. Gegevens zijn alleen inzichtelijk voor ambtenaren die bij of krachtens de wet zijn belast met het toezicht op de naleving van deze wet. De precieze lasten van deze verplichting is nog onduidelijk en is afhankelijk van hoe deze registratie wordt geoperationaliseerd.

Nuloptie

Naast de registratieverplichting blijft de nuloptie voor gemeenten bestaan. Dit betekent dat 'gemeenten bij verordening ter bescherming van de openbare orde- en leefomgeving en de veiligheid en gezondheid van de sekswerker en de bezoeker, een algemeen verbod kunnen instellen inhoudende dat de exploitatie van prostitutiebedrijven van gemeenten niet is toegestaan' (Memorie van Toelichting 2009: 15) 'Dit is mogelijk gemaakt omdat daarbij de bescherming van deze belangen verdergaande beperking in bedrijfsmatige dienstverlening in de prostitutiebranche rechtvaardigen' (Memorie van Toelichting 2009: 15). Door het behoud van de nuloptie in de wet is het nog steeds mogelijk dat verplaatsingseffecten voor komen, terwijl het tegengaan van deze effecten juist één van de uitgangspunten is.

Taakverdeling

De taakverdeling tussen de gemeente en politie wordt waarschijnlijk niet wettelijk vastgelegd. Ten aanzien van het prostitutiebeleid ligt de regie in handen van de gemeente. Zij is verlener en handhaver van de vergunningen en dient toe te zien en te controleren op eigen verboden, geboden en de naleving van vergunningvoorwaarden. In het wetsvoorstel is aan de burgemeester de verplichting opgelegd de ambtenaren aan te wijzen die met het toezicht op de naleving worden belast.

Uitbreiding bevoegdheden

De uitbreiding van het bevoegdheden (afdeling 5.2 Algemene wet bestuursrecht), zoals de bevoegdheid tot binnentreden woning, kan alleen indien daarvoor zwaarwegende redenen bestaan. Deze extra bevoegdheden kunnen alleen worden toegekend door de wetgever in formele zin. Deze bevoegdheid kan alleen worden uitgeoefend (memorie van Toelichting 2009: 20) indien in de woning prostitutie plaatsvindt of wanneer een redelijk vermoeden bestaat dat prostitutie plaatsvindt in een woning. Volgens het wetsvoorstel dient, in het belang van een effectieve uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid, de toezichthouder onder voorwaarden en omstandigheden een dergelijke woning te kunnen betreden. Bij toepassing zal de toezichthouder moeten beschikken over een machtiging van de burgemeester op grond van de Algemene wet op het binnentreden. Deze voorgestelde bepaling wordt in een formele wet neergelegd.

Landelijke registratie vergunningen escortbedrijven

Ter versterking van de informatiepositie van de toezichthouder wordt een landelijk register voor escortvergunningen ingericht. Hierdoor kan iedere toezichthouder op elk moment toezicht krijgen in alle vergunningen en de daaraan gestelde voorwaarden. De vergunningverlenende gemeente is verplicht een afgegeven escortvergunning en eventuele wijzigingen en intrekking van vergunningen in het register te laten registreren. Het register beperkt zich tot de verleende vergunningen. Dit register richt zich alleen op escortbedrijven omdat toezichthouders al voldoende toezicht hebben op de locatiegebonden seksinrichtingen.

Verwacht wordt door het kabinet dat het wetsvoorstel niet leidt tot extra lasten voor gemeenten. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de gemeentelijke inbreng en de bestuurlijke aanpak te versterken.

5.4.1 Gevolgen gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam verwacht dat de wet regulering prostitutie maar beperkte gevolgen heeft omdat in Rotterdam locatiegebonden en niet locatiegebonden seksinrichtingen al vergunningsplichtig zijn. De wet is nog niet formeel vastgesteld. Sommige punten worden pas bij de vaststelling van de wet bekend gemaakt. In de volgende paragraaf worden alleen de relevante punten voor Rotterdam besproken die mogelijk uit de wet voortvloeien.

Definities

De gemeente Rotterdam en haar partners vinden dat het huidige wetsvoorstel onvoldoende ruimte biedt om in te spelen op huidige ontwikkelingen in de branche, mede gelet op de gehanteerde enge definities. Uit de gesprekken blijkt dat met de huidige definiëring bepaalde vormen van prostitutie, die in de Rotterdamse praktijk vergunningsplichtig zijn, niet vallen onder het wetsvoorstel.

Daarnaast is de definitie van een zelfstandig werkende sekswerker te onduidelijk. Het nieuwe wetsvoorstel maakt het hierdoor mogelijk dat vrij vestigen van zelfstandige sekswerkers mogelijk is. Hierdoor is het mogelijk dat meerdere zelfstandigen op één locatie werkzaam zijn. Volgens het beleid in Rotterdam valt dit onder een seksinrichting en zijn vergunningsplichtig, mogelijk is dit in de nieuwe wet niet het geval. In Rotterdam is in geval van meerdere sekswerkers op een locatie altijd sprake van een seksinrichting en is een vergunning vereist. Daarnaast hanteert de gemeente Rotterdam een maximumstelsel voor locatiegebonden seksinrichtingen. Wanneer dit niet de uiterlijke kenmerken heeft van een seksbedrijf kan dit volgens de wet niet als zodanig worden aangemerkt en kan leiden tot wildgroei van zelfstandig werkende sekswerkers die lastig tot niet aan een locatie te binden zijn.

Registratieplicht

De registratieplicht voor zelfstandig werkende sekswerkers wordt door de gemeente Rotterdam als een verbetering ervaren. Gezien het dynamische karakter van de branche wordt veel extra werk verwacht voor de gemeente om te voorkomen dat het systeem vervuild raakt of niet actueel is. Daarnaast bestaat bij de respondenten nog veel onduidelijkheid over de uitvoerbaarheid en handhaving van de registratie. De gemeente Rotterdam is van mening dat de sekswerker verplicht gesteld moet worden wijzigingen door te geven van de registratie binnen een bepaalde termijn. Wanneer wijzigingen niet worden doorgegeven verliest het systeem zijn waarde.

Daarnaast is de gemeente van Rotterdam van oordeel dat dit wetsvoorstel extra lasten met zich meebrengt. Over de registratieplicht bestaat nog veel onzekerheid, met name op het gebied van controleerbaarheid. Veel hangt af van de uiteindelijke uitvoering en welke gevolgen dit zal hebben voor toezicht en handhaving. Op dit moment is vanuit het Rijk een onderzoek gestart naar de wijze van registratie.

Nuloptie

Ondanks dat het wetsvoorstel verkleining van de verschillen tussen gemeenten nastreeft, is het vooralsnog mogelijk voor gemeenten een nuloptie te hanteren. Dit lijkt tegenstrijdig aan de doelstelling van de wet regulering prostitutie. Dit kan een verschuiving van het illegale circuit betekenen naar die gemeenten die geen beleid hebben en dus ook geen toezicht en handhaving. In de definitieve wet moet volgens de gemeente Rotterdam een bepaling opgenomen worden waarin toezicht in deze gemeenten is verankerd.

Taakverdeling en toezicht en handhaving

De gemeente Rotterdam acht een goede samenwerking met de politie van groot belang gezien het dynamische en professionele karakter van de branche. Belangrijk is daarbij dat over taken en verantwoordelijkheden duidelijkheid bestaat. Dit komt volgens de gemeente in het huidige voorstel onvoldoende aan de orde. Daarnaast is het belangrijk om eenduidige handhaving te waarborgen zodat uniformiteit tussen gemeenten kan bestaan en verplaatsingseffecten kunnen worden voorkomen. Het Rijk zal gemeenten daarin, volgens de gemeente Rotterdam, financieel moeten ondersteunen op gebied van capaciteitsuitbreiding. Volgens de gemeente Rotterdam kunnen vraagtekens worden gezet bij het huidige wetsvoorstel met betrekking tot het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.

Positieveverbetering sekswerker

Volgens de gemeente Rotterdam is het wetsvoorstel sterk gericht op regulering en repressie. Dit is erg belangrijk om misstanden te voorkomen, maar er dient tevens voldoende aandacht te worden besteed aan de sociaal en maatschappelijke positie van de sekswerker. Een verbeterde positie kan een bijdrage leveren aan het voorkomen van uitbuitingssituaties. Dit is volgens de respondenten onvoldoende verankerd in het wetsvoorstel. Daarnaast is het uitgangspunt van het wetsvoorstel een verbod op prostitutie. Dit is zeer ongewenst en staat haaks op de doelstellingen die zijn gesteld ten tijde van de opheffing bordeelverbod.

Verhoging leeftijd 18 naar 21 jaar

In het wetsvoorstel is tevens een reactie gevraagd over een mogelijke leeftijdsverhoging van 18 naar 21 jaar. Tijdens het G4 overleg over de wet regulering prostitutie is gebleken dat tussen de verschillende betrokken gemeenten verschillend wordt gedacht over leeftijdsverhoging. Volgens de gemeente Rotterdam en haar partners ligt een groot deel van de vraag naar prostitutie in de leeftijdscategorie 18 tot 21 jaar. Zij zijn van mening dat de omvang en vraag naar desbetreffende groep sekswerkers niet zal afnemen wanneer de leeftijdsgrens wordt verhoogd. Een verhoging dwingt

een groter deel van de branche in de illegaliteit en dus uit het zicht van de gemeente. Dit wordt door de gemeente als zeer onwenselijk ervaren.

5.5 Rotterdamse politieke partijen

Zoals is gebleken staat de manier waarop prostitutie het effectiefst kan worden aangepakt ter discussie. Dit is ook het geval in de politiek. De politieke partijen in de gemeente Rotterdam hebben een verschillende visie op prostitutie en de aanpak van illegale prostitutie.

PvdA

De grootste partij van de gemeente, de PvdA, is van mening dat in eerste plaats de veiligheid van sekswerkers gegarandeerd moet zijn voor diegene die uit het illegale circuit willen ontsnappen. De PvdA zet voornamelijk in op de preventieve kant; de weerbaarheid vergroten, onderwijs en werk bieden. Op deze manier wordt de kans verkleind dat er voor dit beroep gekozen wordt. De partij is van mening dat er altijd een markt voor prostitutie is, maar de illegale prostitutie kan niet bestreden worden door ondernemerschap te stimuleren in de legale sector (Uit de fractie 2007). Het verbeteren van bestaande bedrijven geniet de voorkeur. Controle en goede contacten met de branche zijn daarbij belangrijk en criminele randverschijnselen moeten worden bestreden. De PvdA staat niet geheel afwijzend tegenover een nieuwe tippelzone (Discussie met politici over tippelzones in grote steden 2005), maar dient kleiner te zijn dan de Keileweg en overlast voor woonwijken moet zijn uitgesloten.

Leefbaar Rotterdam

Leefbaar Rotterdam, de één na grootste partij van de gemeente, vindt de prostitutiebranche geen normale sector. Uitbreiding van de branche, ondanks dat erkend wordt dat de vraag groter is dan het aanbod, is geen oplossing. Strikte handhaving, bescherming van slachtoffers, aanpak van de overlast op straat en het doorbreken van het taboe op prostituanten heeft prioriteit. De huidige maatregelen missen volgens de partij daadkracht en ambitie. Leefbaar Rotterdam is voorstander van het gedwongen opnemen van verslaafde sekswerkers, zij zijn vaak een gevaar voor zichzelf (Sekswerker omhelst wethouder van den Anker 2005).

CDA

Het CDA is tegen uitbreiding van de legale prostitutie. Het wordt gezien als een economisch cluster dat niet door de gemeente gestimuleerd moet worden. Het terugdringen van drugsgelateerde prostitutie is noodzakelijk. Inzicht in effecten van maatregelen is nodig voor de beheersing van de prostitutie (CDA: overlast Keileweg moet definitief stoppen! 2002). Een totaalpakket om overlast van prostitutie te voorkomen door bijvoorbeeld het aanbieden van zorgarrangementen aan (verslaafde) vrouwen is één van de maatregelen. Een mogelijke nieuwe zone moet goed overzichtelijk zijn en niet in de omgeving van woonwijken.

SP

De SP richt zich voornamelijk op het voorkomen van wantoestanden. Goed beleid begint met meer aandacht voor preventie, gekoppeld aan de bestrijding van verslaving, misbruik en overlast. De SP is van mening dat een vertrutting van Rotterdam plaatsvindt door het verbieden van o.a. seksbeurzen en feesten. Op gebied van veiligheid en leefbaarheid is de SP van mening dat de huidige maatregelen symboolmaatregelen zijn (Standpunten SP 2002).

VVD

De VVD is niet tegen prostitutie zolang dit niet onder dwang gebeurt en de gezondheid wordt gewaarborgd. De VVD is tegen terugkeer van de tippelzone. Illegale prostitutie moet voorkomen worden. De VVD is voorstander van het voortzetten van het huidige beleid gericht op bestrijding van overlast, onveiligheid en illegaliteit en strenge naleving van wet- en regelgeving.

Groenlinks

Groenlinks is geen voorstander van alleen repressieve maatregelen om misstanden en criminaliteit aan te pakken. Dit roept een nog hardere tegenreactie op (verkiezingsprogramma Groenlinks 2006). Hiermee worden volgens Groenlinks de problemen rond ondermeer prostitutie wel benoemd maar niet opgelost. In het veiligheidsbeleid moet slachtofferhulp een centrale rol krijgen.

Christen Unie- SGP (CU)

Volgens de CU hebben de problemen rondom prostitutie te maken met uitbuiting van mensen en een verwrongen beeld van seksualiteit in de samenleving. Daarin speelt drugs een negatieve hoofdrol. De CU gelooft niet in een vrije keuze in de bedrijfstak, vergunningen en gedogen. De overheid dient primair de veiligheid van burgers te garanderen.

Sekswerkers moeten uit de openbare ruimte worden geweerd en ook klanten moeten worden aangepakt. Mogelijkheden om een opleiding te volgen en ander werk te vinden moeten deel uitmaken van het beleid en politie dient hard op te treden tegen illegale en onvrijwillige vormen van prostitutie (Programma 2006-2010 ChristenUnie 2006).

D66

D66 is voorstander van het integreren van prostitutie in het uitgaansleven en volwaardige bestaansvoorzieningen voor sekswerkers in Rotterdam. De achterliggende gedachte is dat prostitutie in een stad als Rotterdam altijd blijft bestaan. Om overlast en veiligheid van sekswerkers beter te waarborgen is een prostitutievoorziening noodzakelijk. Maatregelen om dit te bewerkstelligen zijn (Verkiezingsprogramma D66 2006):

- 1) Instellen van een "roze zone" met een integraal veiligheidsplan.
- 2) Verslaafde sekswerkers opvangen met medische en sociale begeleiding.
- 3) Streng beleid ontwikkelen en implementeren ten aanzien van prostitutie in niet daartoe aangewezen gebieden.
- 4) Geen open einde regeling door het aantal sekswerkers te beperken met het uitgeven van sekswerkvergunningen.

Zoals blijkt verschillen de meningen tussen verschillende politieke partijen in de gemeente Rotterdam. De meningen lopen uiteen van het geheel tegengaan van prostitutie (ChristenUnie) tot het faciliteren van een "roze zone" (D66). Wel blijkt consensus te bestaan over het tegengaan van dwang en illegaliteit, maar hoe dat zou moeten worden aangepakt, daarin verschillen partijen sterk van mening; Groenlinks ziet het liefst een "zachte" aanpak terwijl Leefbaar Rotterdam en de VVD de voorkeur geven aan een "harde" aanpak.

5.6 Partners in het Rotterdamse prostitutiebeleid

In het Rotterdamse Prostitutiebeleid is gekozen voor een integrale aanpak. Daarin zijn verschillende instanties en organisaties betrokken. In deze paragraaf wordt kort uiteengezet welke instanties betrokken zijn, wat hun taken zijn en hoe over prostitutie wordt gedacht.

Politie Rotterdam Rijnmond

De politie is verantwoordelijk voor de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp. De burgemeester is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en het toezicht op openbare inrichtingen. De politie is ondergeschikt aan dit bevoegd gezag. De officier van Justitie is het bevoegd gezag als het gaat om vervolging van strafbare feiten (gemeente Rotterdam 2004: 26). De burgemeester van Rotterdam heeft het toezicht op de prostitutiebranche gemandateerd aan de politie.

Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM)

Het CPM is in 2005 opgericht en is onderdeel van de Politie Rotterdam Rijnmond. Het CPM is een eenheid waarbij prostitutie en mensenhandel kerntaken zijn. Het CPM heeft affiniteit met het terrein en vindt het belangrijk dat de prostitutiesector goed geregeld is, gezien de ernst van de misstanden die kunnen plaatsvinden. Het CPM staat niet afwijzend tegenover het fenomeen prostitutie.

Het CPM valt binnen de eenheid Vreemdelingenpolitie en bestaat uit 50 personeelsleden.

De toezichthoudende- en opsporingsambtenaren van het CPM hebben speciale cursussen gevolgd voor het oppakken van signalen van mensenhandel. Daarnaast hebben zij speciale bevoegdheden op gebied van de aanpak van mogelijke daders en slachtoffers. Het CPM richt zich voornamelijk op het opsporen van gedwongen prostitutie en misstanden in zowel de vergunde als de niet vergunde sector.

Tabel 6 Jaarcijfers CPM

	2005	2006	2007	2008 ⁴
aantal controles en acties	89	187	334	356
illegale seksinrichtingen	onb.	27	68	63
intake gesprekken slachtoffers mensenhandel	81	122	77	103

(De Kuiper 2009: 13)

Het CPM controleert vergunde seksinrichtingen onaangekondigd tenminste zes keer per jaar. Het CPM bepaalt zelf welk vergund bedrijf gecontroleerd wordt en in principe ook hoe vaak. Daarnaast speurt het CPM het internet af en is vol in ontwikkeling om dit uit te breiden zodat structureel gezocht kan worden naar illegale exploitatie van prostitutie. Uit het aantal bestuurlijke rapportages blijkt dat het CPM steeds meer illegale prostitutie ontdekt en/of doorgeeft. In 2008 zijn drie bestuurlijke rapportages doorgegeven die betrekking hadden op een illegale seksinrichting, in 2009 zijn tot nu toe (mei 2009) al meer dan acht bestuurlijke rapportages opgesteld en doorgegeven aan directie Veiligheid. Het CPM maakt onderdeel uit van het ketenregieteam en casusoverleg mensenhandel.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie heeft hoofdzakelijk een taak bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten omtrent prostitutie. Mensenhandel is daarin een belangrijk onderwerp, het betreft een misdaadvorm dat zich meer dan andere vormen onttrekt aan het zicht (Landelijk parket Openbaar Ministerie 2008).

Het OM houdt zich bezig met opsporing en vervolging van strafbare feiten. Bij het arrondissementparket Rotterdam is een Officier van Justitie aangesteld en beheert de portefeuille mensenhandel en mensensmokkel. Mensenhandel omvat niet alleen gedwongen prostitutie maar ook uitbuitingen in andere sectoren (tuinbouw, horeca en bijvoorbeeld huishouding). Het OM heeft zitting in het ketenregieteam van de ketenaanpak mensenhandel van de gemeente Rotterdam.

Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW)

Prostitutie Maatschappelijk Werk biedt (ex-) sekswerkers praktische en psychosociale hulp. Doelstellingen van PMW zijn:

- Lacunes in de hulpverlening aantonen en hierop beleid en samenwerking ontwikkelen
- Bestrijden van excessen in de prostitutie
- Het normaliseren van prostitutie
- Belangenbehartiging en ondersteuning van (ex) sekswerkers
- Geven van voorlichting
- Het bezoeken van de vergunde seksbedrijven teneinde de drempel naar de spreekkamer te verlagen (Prostitutie Maatschappelijk Werk 2008)

PMW ontvangt ongeveer 200 cliënten per jaar, daarvan zijn ongeveer 60% tot 70% slachtoffers van mensenhandel. Slachtoffers van mensenhandel, ongeacht in welke plaats zij zijn uitgebuit kunnen worden opgevangen door PMW. Via Comensha, het coördinatiecentrum mensenhandel dat fungeert als landelijk meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers van mensenhandel, kan PMW het verzoek krijgen slachtoffers van mensenhandel onder te brengen in Rotterdam en hen te ondersteunen.

PMW biedt hulp en ondersteuning aan sekswerkers die het werk vrijwillig doen en woonachtig of werkzaam zijn in Rotterdam. PMW doet tevens veldwerk. Tijdens dit veldwerk worden alle vergunde bedrijven bezocht en worden sekswerkers benaderd en voorgelicht over de activiteiten die PMW aanbiedt. Daarnaast wordt op internet gezocht en adverteerders van seksadvertenties benaderd en voorgelicht over de activiteiten die PMW aanbiedt. De politie verwijst in veel gevallen de slachtoffers van mensenhandel door naar PMW. PMW maakt onderdeel uit van het ketenregieteam en casusoverleg mensenhandel.

⁴ Geëxtrapoleerde cijfers vanuit de eerste 10 maanden

Directie Veiligheid

Directie Veiligheid is belast met de beleids- en uitvoeringscoördinatie van het prostitutiebeleid en heeft een coördinerende taak op gebied van bestuurlijke handhaving. De directie ziet toe op een goede samenwerking tussen betrokken partijen en adviseert het gemeentebestuur. De directie Veiligheid kan besluiten tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen en is daartoe bevoegd. Deze maatregelen kunnen variëren van het intrekken van een exploitatievergunning van een seksinrichting, sluiting voor bepaalde of onbepaalde tijd tot het opleggen van een bestuurlijke dwangsom aan illegale seksinrichtingen.

Directie Veiligheid is regisseur van het ketenregieteam en maakt onderdeel uit van het casusoverleg. Het prostitutiebeleid is een onderdeel van de werkzaamheden van een beleidsadviseur. Uit observaties en gesprekken blijkt het prostitutiebeleid geen kerntaak.

Dienst stedenbouw, Wonen en Verkeer (Ds+V)

Ds+V heeft een handhavende rol wat betreft de naleving van de woningwet, de bouwverordening en het bouwbesluit. Ds+V is toezichthouder en handhaver van de inrichtingseisen. Zij voeren, gezamenlijk met het technisch hygiënecontroleteam van de GGD, eens in de twee jaar controles uit.

Team Horeca en Evenementen (THE)

THE is verantwoordelijk voor de vergunningverlening van onder andere seksinrichtingen en escortbedrijven. THE is een dienst, dat valt onder Ds+V. THE behandelt tevens de aanvragen met betrekking tot horeca, coffeeshops en evenementen. Aanvragen voor seksinrichtingen dienen op het kantoor van THE aangevraagd te worden. THE dient daarover dossiers bij te houden. De aanvraagformulieren (van de potentiële ondernemer) worden gezamenlijk doorgenomen met een adviseur van THE. De aanvraag wordt vervolgens getoetst aan inrichtingseisen en het bestemmingsplan. Adviezen worden opgevraagd bij de politie, deelgemeenten, GGD en Ds+V. Zij dienen binnen twee weken een advies uit te brengen. Een BIBOB onderzoek vindt in de meeste gevallen plaats. Weigering en intrekking van vergunningen, naar aanleiding van bestuurlijke maatregelen en op basis van de onderzoeken die THE uitvoert, komen volgens respondenten zelden voor. De politie wordt gezien als belangrijkste adviseur. De vergunning voor een seksinrichting wordt voor vijf jaar afgegeven en omvat verschillende exploitatievormen.

Gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD)

De GGD heeft een preventieve taak die is gericht op de volksgezondheid. De GGD is onderverdeeld in een aantal clusters die zich op verschillende terreinen van prostitutie bezighouden.

Het cluster infectieziekten heeft een wettelijke taak om de vergunde bedrijven en sekswerkers te controleren op de gezondheidsaspecten. Dit dient drie keer per jaar te gebeuren en wordt strikt nageleefd. De controles worden als zeer belangrijk beschouwd door het cluster, daarmee kan goed zicht op de branche verkregen worden. In principe worden niet vergunde seksinrichtingen niet bezocht wegens het veiligheidsaspect. In de praktijk blijkt dit wel eens te gebeuren. Tijdens het veldwerk van het cluster infectieziekten is de aandacht voornamelijk gericht op de sekswerkers en worden zij voorgelicht over de gezondheidsrisico's. Daarnaast probeert het veldwerkteam een vertrouwensrelatie met de sekswerkers op te bouwen. Dit verloopt naar eigen zeggen goed. Aangeven is dat het veldwerkteam weinig tot geen moeilijkheden ervaart bij de toegang tot de vergunde seksinrichtingen. Een afgevaardigde van het veldwerkteam infectieziekten maakt deel uit van het casusoverleg mensenhandel.

Het cluster technisch hygiëne is belast met de hygiënische controle van vergunde locatiegebonden seksinrichtingen. Zoals al is aangegeven worden deze controles samen met Ds+V uitgevoerd. Zij dragen gezamenlijk zorg voor dossieropbouw in het kader van de bouw-, gebruik- en inrichtingseisen. De nadere regels zoals gesteld in de APV zijn leidend voor deze controles. Indien de nadere regels niet worden nageleefd, wordt door de controleurs een hersteltermijn gegeven welke varieert tussen de drie of zes maanden. Dit is afhankelijk van de aard van de overtreding. Er zijn hiervoor geen duidelijke richtlijnen opgesteld, hetgeen wel wenselijk wordt geacht door respondenten.

Belastingdienst

Vanaf 2003 is de prostitutieaanpak binnen de belastingdienst op een projectmatige wijze opgepakt. Daarvoor werd wel aandacht besteed aan de prostitutiesector, maar niet gestructureerd. Binnen de belastingdienst Rotterdam- Rijnmond is een projectteam samengesteld dat zich primair bezighoudt met het reguleren van belastingheffingen bij de vergunde seksinrichtingen. In totaal zijn vier personen in deeltijd werkzaam in dit projectteam.

De belastingdienst is verantwoordelijk voor de heffing en invordering van belastingen en premies volksverzekeringen. De belastingdienst hanteert een doelgroepenbenadering waarin klantenafhandeling voor de prostitutiebranche zo effectief en doelmatig mogelijk plaatsvindt. Daarnaast houdt de belastingdienst zich bezig met toezicht en opsporing van belastingplichtigen die niet de wettelijke verplichtingen nakomen. Ook bij bekendheid van illegale seksinrichtingen wordt belasting geheven. Standpunt van de belastingdienst is dat wanneer activiteiten plaatsvinden waaruit inkomsten worden gegenereerd, zoals gedefinieerd in de wet inkomstenbelasting, dit belast dient te worden.

Vanaf 2003 is gekeken naar de feitelijke situatie in seksinrichtingen omtrent belastingheffing. Dit is volgens de belastingdienst een lang proces geweest dat betrekking had op het vaststellen van de aard en inhoud van de dienstbetrekking van sekswerkers in vergunde seksinrichtingen. Bij dit proces zijn de exploitanten nauw betrokken geweest.

De belastingdienst Rotterdam- Rijnmond maakt deel uit van het casusoverleg Mensenhandel en gaat in sommige gevallen mee op controles van het CPM. De belastingdienst aan de slag met de informatie die uit deze controles voortvloeien, indien dit voor de belastingdienst relevant is.

SOZAWE: arbeidsinspectie

Sinds kort is het team arbeidsfraude van de arbeidsinspectie betrokken bij controles van het CPM. Het team arbeidsfraude richt zich op het tegengaan van arbeidsfraude. Geen prioriteit wordt gegeven aan de prostitutiebranche. In andere branches zoals uitzendbureaus en de horeca worden wel zelf controles gearrangeerd door het team. Door de prioriteitstelling van mensenhandel en uitbuiting, dat vaak in verband wordt gebracht met prostitutie, is ook dit team de laatste jaren meer betrokken geraakt bij de aanpak van prostitutie. Dit is, naar eigen zeggen, nog altijd vrij nihil. De inhoud van de controles van het CPM zijn van andere aard om daadwerkelijk effectief te handhaven voor het team arbeidsfraude. De samenwerking tussen CPM en het arbeidsfraudeteam staat nog in de beginfase, overeenstemming over rollen en taken en de uitwerking daarvan dient nog nader te worden afgestemd. In de praktijk blijkt het vooralsnog erg lastig voor het team om in de prostitutiebranche de factor arbeid en ondernemerschap aan te tonen volgens de eisen die worden gesteld vanuit de inspectie.

Deelgemeenten

De deelgemeenten hebben geen decentrale bevoegdheden op gebied van het prostitutiebeleid. De deelgemeenten adviseren het dagelijks bestuur over aanvragen van nieuwe exploitatievergunningen. Vanuit de deelgemeenten worden integrale horecacontroles gecoördineerd. Tijdens deze controles worden alleen seksinrichtingen gecontroleerd met horecafaciliteiten. Bij de integrale controles zijn de politie, de Voedsel en Warenautoriteit, de brandweer, Eneco, de belastingdienst en de arbeidsinspectie betrokken. Dit kan per deelgemeente verschillen. Het CPM wordt door de deelgemeenten gezien als belangrijkste speler in het prostitutiebeleid, met de meeste kennis en ervaring op gebied van controle en handhaving in de prostitutiebranche.

Rode Draad

De Rode Draad is een belangenvereniging van sekswerkers. Zij bezoeken regelmatig sekswerkers op hun werkplek. Emancipatie en positieverbetering van de sekswerker is het belangrijkste uitgangspunt van de organisatie. De Rode Draad wordt in het prostitutiebeleid van Rotterdam niet tot de kernpartners gezien. De organisatie is wel zo veel mogelijk betrokken bij overleggen en vertegenwoordigt daarin de sekswerkers in Rotterdam. Desondanks is deze vertegenwoordiging niet representatief voor de gehele doelgroep. Reden hiervoor is dat sekswerkers zich niet eenvoudig laten verenigen. Anonimiteit en de tijdelijkheid van het werk spelen daarin een rol.

5.6.1 Percepties op prostitutie en beleid

Het prostitutiebeleid, in het bijzonder het vergunningenstelsel, heeft zijn vruchten afgeworpen. Het functioneert volgens de meeste respondenten goed. Het beleid is voornamelijk gericht op de zichtbare ondernemingen. Meer zicht op de onzichtbare ondernemingen zoals escort wordt gezien als belangrijk.

De respondenten hebben een soortgelijke visie op prostitutie. Prostitutie wordt gezien als een bijzonder beroep en is een maatschappelijke realiteit. Misstanden moeten zoveel mogelijk voorkomen worden en illegale prostitutie moet aangepakt worden. De legale branche moet goed georganiseerd zijn en een balans moet bestaan tussen vraag en aanbod om de illegale sector zo klein mogelijk te houden. Een goede informatiepositie is daarbij van wezenlijk belang. Maar ook een goed contact met de branche is noodzakelijk. Draagvlak bij degene waarop regels en beleid betrekking hebben kan alleen worden verkregen als zij erbij betrokken zijn. Daarnaast kan het verschillende invalshoeken op leveren die relevant zijn voor het beleid en de uitvoering ervan.

Ook wordt een groot belang gehecht aan een goede samenwerking tussen betrokken partijen. Kennis en signalen moeten gebundeld worden voor een effectieve aanpak. Sturing is daarin van groot belang en de gemeente dient trekker te zijn van het proces, om te voorkomen dat verschillende diensten en organisaties elkaar tegenwerken. Het CPM neemt volgens de meeste respondenten het voortouw in de opsporing en aanpak van de prostitutiebranche.

De terugloop van het aantal vergunningen wordt als problematisch gezien. Aangenomen wordt dat dit leidt tot meer illegale prostitutie en mogelijk tot meer misstanden. Een deel van de branche zal altijd illegaal blijven. Door de legale kant goed te organiseren voor zowel exploitanten, sekswerkers als de gemeente wordt het legale deel aantrekkelijker. Met een goede legale branche kan uitbuiting echter niet worden voorkomen. Belangrijk is dat goed toezicht en handhaving plaatsvindt in de vergunde en onvergunde branche. Inzicht krijgen in vraag en aanbod is van belang om te komen tot een goed functionerend prostitutiebeleid. De directie Veiligheid heeft hierin volgens respondenten een belangrijke rol.

De GGD erkent dat enerzijds handhaving en regulering nodig is, anderzijds is de GGD van mening dat in het nieuwe beleid de sociale positie centraler moet komen te staan. Met het huidige vergunningenstelsel is een (groot) deel van de prostitutie niet in beeld. Daarbij wordt verondersteld dat wanneer er continu gedrukt wordt op het legale deel, het illegale deel steeds verder uit beeld raakt en er geen controle kan plaatsvinden.

De Belastingdienst ziet graag een uitbreiding van de vergunde bedrijven zodat de subjecten van belastingheffing beter in beeld gebracht worden.

Volgens de Rode Draad is prostitutie geen normaal beroep wegens het seksuele karakter, maar dient de sector wel als een bedrijfsmatige sector beschouwd te worden. Nog in te veel gemeenten wordt prostitutie beschouwd als een openbare ordeprobleem. De meest ideale situatie voor sekswerkers is volgens de Rode Draad dat seksbedrijven onderdeel uitmaken van het uitgaansleven, waar een diversiteit is aan aanbod, erotisch vermaak en dat eigentijds van karakter is. Daarin hebben sekswerkers dezelfde rechten als ieder ander op de werkvloer. Een dergelijke eigentijdse rosse buurt met veel diversiteit wordt door de Rode Draad als kans gezien voor Rotterdam. De huidige exploitanten worden als een belemmering ervaren voor de positieverbetering van de sekswerkers.

Ook PMW acht het van belang dat in toekomstig beleid meer mogelijkheden bestaan voor vrouwen om zelfstandig te werken zodat de machtsverhoudingen die bestaan tussen exploitant en sekswerker kunnen worden voorkomen.

Volgens het CPM maken goede handhaving en toezicht in principe elk vorm van prostitutie op een legale manier mogelijk, als het maar als prioriteit wordt gezien. De gemeente heeft een actieve rol als het gaat om vergunningverstrekking en beheer van de vergunningen. Daarnaast dient duidelijkheid te bestaan over welke ondernemers gewenst zijn. Exploitanten en sekswerkers moeten hun beroep op een normale manier kunnen uitoefenen. De komst van de Tweede Maasvlakte van Rotterdam en de daarbij horende groei van (buitenlandse) arbeidskrachten, zal volgens het CPM grote gevolgen hebben voor de toename van de illegale prostitutie in de stad indien het prostitutiebeleid hier niet op inspeelt.

Een ruimer vergunningenstelsel met meer uitbreidingsmogelijkheden wordt als essentieel gezien om voldoende zicht op de branche te houden en de positie van sekswerkers te verbeteren.

5.7 Huidige stand van zaken

In deze paragraaf wordt een schets gegeven van de huidige stand van zaken omtrent het prostitutiebeleid van Rotterdam. Verschillende aspecten van de uitvoering van het beleid worden besproken evenals het huidige legale aanbod.

Definiëring prostitutie

Om duidelijkheid te creëren omtrent de begrippen die in dit hoofdstuk worden gebruikt, worden de begrippen zoals bepaald in de APV Rotterdam kort herhaald:

- Seksinrichting: voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht (APV Rotterdam)
- Escortbedrijf: bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, aanbieden van prostitutie die op een andere plaats dan de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend.
- Sekswerker: persoon die zich beschikbaar stelt voor het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding.
- Prostitutie: zich beschikbaar stellen voor het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding.

Verschillende soorten bedrijven zijn actief in de sector. Belangrijk is daarom een duidelijke definitie te geven van deze bedrijven (figuur 2). In prostitutiebedrijven wordt daadwerkelijke seks met- of voor een ander bedreven, bij seksbedrijven hoeft dit niet het geval te zijn.

Figuur 2 Seksinrichtingen

Seksinrichtingen (zowel seksbedrijven als prostitutiebedrijven)	
Locatiegebonden	niet locatiegebonden
<ul style="list-style-type: none">- <i>Erotische massagesalons</i>- <i>Peepshows</i>- <i>Seksbioscopen</i>- <i>Sekstheaters</i>- <i>Bordelen</i>- <i>Seksclubs</i>- <i>Privé-huizen</i>- <i>Thuisprostitutie</i>	<ul style="list-style-type: none">- <i>Escort</i>- <i>Diverse 06- vormen</i>- <i>Hoeselprostitutie</i>- <i>Internet/webcamseks</i>

Iedere vorm van dwang, geweld, uitbuiting en misleiding in de prostitutie is strafbaar. Gedwongen prostitutie is mensenhandel. Er is sprake van mensenhandel wanneer mensonterende omstandigheden en schending van fundamentele rechten van de mens plaatsvinden en wanneer geen keuzevrijheid is om te stoppen (Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit).

Onder legale prostitutie in Rotterdam wordt verstaan:

- thuis- en alleen werkende sekswerkers die niet adverteren (niet vergunningsplichtig)
- vergunde zelfstandige sekswerkers
- vergunde seksinrichtingen
- vergunde escortbedrijven

Onder illegale prostitutie in Rotterdam wordt verstaan:

- het exploiteren van een seksinrichting/escortbedrijf zonder de vereiste vergunning
- straatprostitutie
- raamprostitutie

Wanneer gesproken wordt over illegale prostitutie is het voor het prostitutiebeleid van belang dat duidelijkheid bestaat of er ook sprake is van gedwongen prostitutie. Gedwongen prostitutie is

mensenhandel en valt onder de ketenaanpak mensenhandel dat onderdeel uitmaakt van het Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit. Het prostitutiebeleid richt zich op legale en illegale prostitutie.

Vormen van prostitutie

Wanneer over sekswerkers gesproken wordt, is daarmee in veel gevallen sprake van vrouwen. Desalniettemin bestaan ook mannelijke sekswerkers en transgender sekswerkers. Over het aanbod van mannelijke en transgender prostitutie, evenals vrouwelijke sekswerkers in de illegale sector is weinig bekend in Rotterdam. Weinig tot geen wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de omvang en aanbod van mannelijke sekswerkers en transgender sekswerkers. Uit de rondvraag van PMW blijkt dat mannelijke sekswerkers bijna altijd zelfstandig werken. Zij hebben over het algemeen weinig interesse om te werken in een seksinrichting. Aangegeven is door PMW dat mannelijke sekswerkers te maken hebben met een dubbel taboe; sekswerk én het aangaan van homoseksuele contacten. Het Verweij- Jonker onderzoek (2006) stelt dat weinig mannelijke sekswerkers werkzaam zijn in de legale sector, dit geldt ook voor transgender sekswerkers. Uit het recente landelijk onderzoek (Korf et al. 2009) blijkt dat de groep mannelijke sekswerkers klein is, maar dit neemt niet weg dat de vraag er wel is. PMW heeft deels een verklaring voor de omvang van de groep; de vraag is voornamelijk gericht op jonge mannen, daardoor is de doorstroom een stuk groter. Dit betekent dat er waarschijnlijk meer mannen zijn die als sekswerker werkzaam zijn geweest dan dat er momenteel actief zijn. Uit gesprekken blijkt dat transgender sekswerkers een andere hulpvraag hebben dan vrouwelijke sekswerkers. Tevens blijkt dat in de legale sector geen voorzieningen beschikbaar zijn voor deze groepen in Rotterdam. Transgender sekswerkers geven bijvoorbeeld de voorkeur aan straatprostitutie (respondent PMW). Deze groep is sinds de sluiting van de Keileweg voor een groot deel in Utrecht werkzaam. Uit de rondvraag van PMW blijkt tevens dat het Centraal Station een geliefde werkplek was voor mannelijke sekswerkers, maar door de komst van cameratoezicht is deze plek niet meer als zodanig in gebruik. De meeste mannen werken nu in de escort of via internet. PMW start dit jaar nog met een onderzoek naar mannelijke sekswerkers in Rotterdam. Naar verwachting kunnen hieruit mogelijk adviezen komen voor gemeentelijk beleid.

Van "de" sekswerker is geen sprake. Zij verschillen niet alleen van sekse, ook qua leeftijd, etniciteit en opleidingsniveau. Uit gesprekken met respondenten blijkt dat de legale branche zich leent voor verschillende vormen van prostitutie zolang het geen minderjarigen, illegalen of gedwongen sekswerkers betreft. Welke vorm van prostitutie legaal geëxploiteerd wordt, is aan de exploitant of sekswerker en is afhankelijk van de vraag.

5.7.1 Aanbod van legale prostitutie

In Rotterdam is geconstateerd dat het aantal vergunde bedrijven (87 bedrijven, inclusief escortbureaus) is teruggelopen ten opzichte van 2000. Volgens de meest actuele gegevens van Team Horeca en Evenementen zijn er op dit moment 50 actieve locatiegebonden seksinrichtingen. Daarnaast zijn er 16 vergunde escortbureaus in Rotterdam. Dit betekent dat het aantal met eenentwintig bedrijven is afgenomen. Geconstateerd is dat de beschikbare cijfers niet geheel betrouwbaar zijn. Het aanbod wisselt snel en bedrijven, in het bijzonder escort, zijn dynamisch van karakter. Daarnaast worden wijzigingen in en inlevering van vergunningen niet altijd consequent gedaan. Daardoor is het overzicht mogelijk vervuild. Ook hanteren betrokken organisaties verschillende lijsten die niet in overeenstemming zijn met elkaar. Toch blijkt uit alle lijsten dat er een afname van het aantal locatiegebonden seksinrichtingen en een toename van het aantal escortbedrijven is te constateren.

Tabel 7 Seksinrichtingen Rotterdam

verloop inrichtingen	2000	2003	2006	2008 juni	2009 april
totaal aantal verleende vergunningen	87	73	64	65	66

	2006	2008	2009
totaal aantal vergunningen	64	65	66
locatiegebonden	60	59	50
niet locatiegebonden	4	6	16

Uit het WODC rapport (2007: 34) komt naar voren dat in het algemeen het aantal prostitutiecontacten de laatste jaren is afgenomen. Verschillende verklaringen voor de afname worden genoemd. Zo blijkt de economische situatie een belangrijke reden te zijn, maar ook invoering van de euro, de groei van het internet, mobiele telefonie en thuisprostitutie. Ook blijkt de legale prostitutiebranche te kampen met een gebrek aan innovatie (WODC 2007, Rode Draad 2006). De wensen van klanten zijn in de loop van de jaren veranderd, maar het legale aanbod is voor het grootste deel nog hetzelfde gebleven. Vraag en legaal aanbod sluiten daardoor niet op elkaar aan. De erotisering van het uitgaansleven wordt ook als een belangrijke verklaring genoemd voor de teruggang van het aantal legale seksinrichtingen. Het verkrijgen van gratis seks is makkelijker geworden en vormt concurrentie voor de betaalde seksuele dienstverlening (WODC 2007, Rode Draad 2006). Cameratoezicht in gebieden waar seksinrichtingen aanwezig zijn zouden tevens afschrikkend werken. De intensivering van handhaving zorgt voor verplaatsingseffecten naar andere regio's of naar de escortbranche (WODC 2007: 38). Uit het rapport blijkt (WODC 2007: 35) dat het zeer aannemelijk is dat een grote groep sekswerkers niet kan of wil werken in de vergunde clubs door de strikte handhaving en controle.

Een toename wordt geconstateerd in prostitutiecontacten in massagesalons en sauna's. De opheffing van het bordeelverbod lijkt hier niet direct van invloed op, maar wordt voor een deel veroorzaakt door een verandering in de vraag (WODC 2007: 35); de vraag naar goedkope, anonieme, laagdrempelige prostitutie.

De toename van escortbedrijven in Rotterdam kan deels verklaard worden door het feit dat escortbureaus die ingeschreven stonden bij de Kamer van Koophandel en niet in het bezit waren van een (geldige) vergunning, zijn aangeschreven door directie Veiligheid. Gezien het feit dat escort tot nu toe minder gecontroleerd wordt dan locatiegebonden inrichtingen, kan ook de anonimiteit een verklarende factor zijn. Dit speelt mogelijk niet alleen een belangrijke rol bij sekswerkers, ook bij klanten. Daarnaast blijft altijd een groep aanwezig die zich zal onttrekken aan regels en toezicht.

Het onderzoek (Verweij Jonker 2006) dat de gemeente heeft laten uitvoeren naar de omvang van illegale prostitutie heeft volgens respondenten een aantal nuttige aanbevelingen en conclusies opgeleverd voor Rotterdam om een verdere daling van de legale sector tegen te gaan. Deze zijn niet opgepakt door de gemeente.

Bestemming seksinrichting

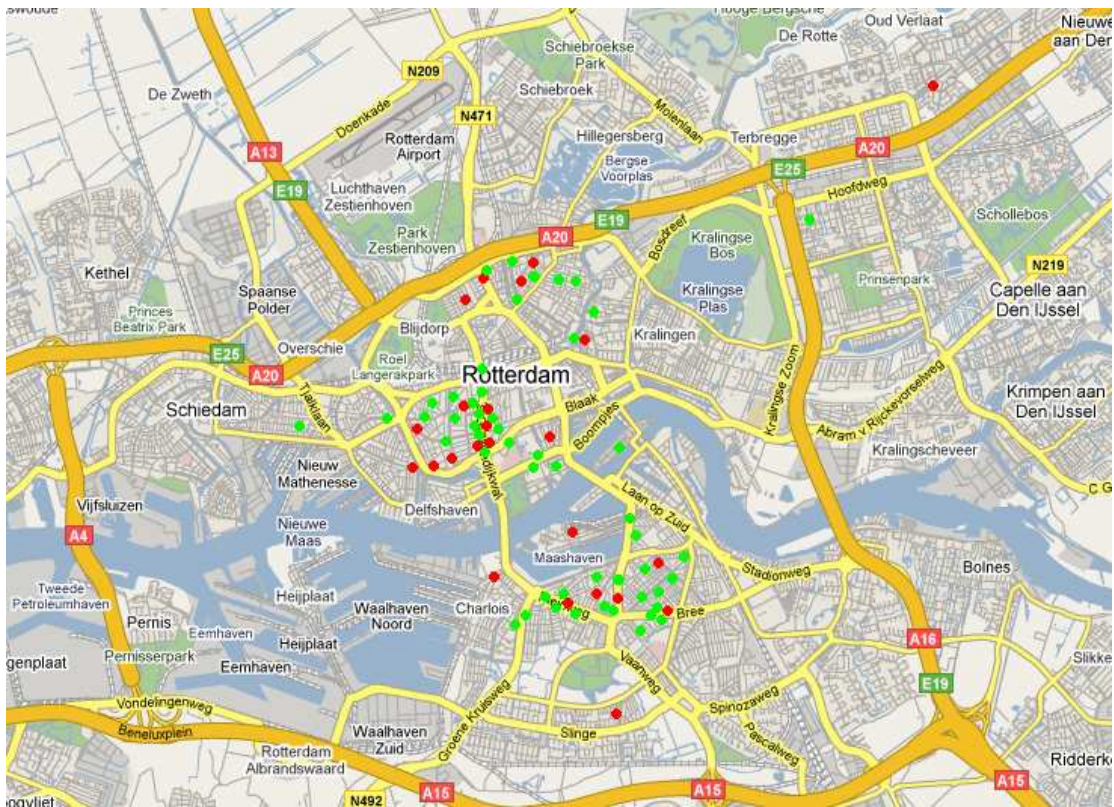
In de gemeente Rotterdam is geen sprake van een uitsterfconstructie van vergunningen aan seksinrichtingen. Door mogelijke grote financiële consequenties, inkomen en/of vermogensschade van planologische wijzigingen in bestemmingsplannen is dit niet gebeurd. Gedurende een hele planperiode is een seksinrichting toegestaan indien deze is gelegaliseerd sinds de afschaffing van het bordeelverbod. Alleen wanneer een pand gesloopt wordt, keert de bestemming seksinrichting niet meer terug. Een planperiode duurt in principe 10 jaar, maar kan ook langer of korter duren. Dit hangt af van het moment waarop het plan opnieuw wordt gewijzigd. In principe moet elk bestemmingsplan om de 10 jaar worden herzien tenzij Gedeputeerde Staten vrijstelling verlenen van die herzieningsplicht.

Na opheffing van het bordeelverbod kwam een regeling in de APV voor legale seksinrichtingen. Dit vormt de grondslag voor de planologische inbedding van seksinrichtingen. Er wordt in nieuwe bestemmingsplannen in principe geen ruimte gecreëerd voor seksinrichtingen. Slechts de bestaande legale seksinrichtingen (zie afbeelding 1) worden ingepast in het bestemmingsplan. Indien een seksinrichting is toegestaan, komt op de plankaart van het desbetreffende adres een aanduiding "seksinrichting toegestaan". Slechts deze specifieke adressen mogen naar keuze worden gebezigd als seksinrichting.

Het is bij de totstandkoming van het prostitutiebeleid een bewuste bestuurlijke keuze geweest om geen uitsterfconstructie van toepassing te laten zijn voor seksinrichtingen en komt daarmee tegemoet aan de doelstelling bestending van de situatie. Er kan alleen een einde komen aan de bestemming seksinrichting als in overleg met deelgemeenten wordt besloten de seksinrichting te verplaatsen naar een andere locatie.

Uit informele gesprekken en naar eigen navraag bij Ds+V afdelingen Ruimtelijke Ordening/Bestemmingsplannen bleek de bestemmingsplansystematiek ten aanzien van seksinrichtingen niet als zodanig bekend bij de directie Veiligheid. De veronderstelling was dat de bestemming seksinrichting na leegstand van een jaar vervalt.

Afbeelding 1. Spreiding locatiegebonden seksinrichtingen⁵



Overlast seksinrichtingen

Uit verschillende gesprekken blijkt dat seksinrichtingen weinig tot geen overlast voor de openbare orde veroorzaken. Uit het jaarverslag Bestuurlijke handhaving 2008 (directie Veiligheid 2009: 14) blijkt dat vier van de zeven bestuurlijke maatregelen betrekking hadden op legale seksinrichtingen. Van de zeven bestuurlijke maatregelen, die zowel betrekking hadden op legale en illegale seksinrichtingen, is één vergunning ingetrokken, twee maatregelen waren gericht op sluiting en intrekking van de vergunning, in drie gevallen werd een last onder dwangsom opgelegd en in één geval werd een vergunning geweigerd bij een aanvraag. Twee keer werd afgezien van een bestuurlijke maatregel.

Type seksinrichtingen

In Rotterdam is voor een ruime definitie van seksinrichting gekozen. Op deze wijze vallen verschillende vormen binnen de reikwijdte van de definitie en maakt handhaving makkelijker. De indeling van het type inrichting (zie Tabel 8) is gebaseerd op de gegevens van THE. Deze indeling wordt als leidend gezien voor de verschillende type inrichtingen in Rotterdam.

⁵ Locatiegebonden seksinrichtingen zijn verspreid over de stad Rotterdam (afbeelding 1). De groene punten in de kaart hebben de bestemming seksinrichting en een actieve vergunning. De rode punten op de kaart hebben nog wel de bestemming seksinrichting maar geen actieve vergunning meer. Zij zijn dus niet als zodanig in bedrijf.

Tabel 8 Soort seksinrichtingen Rotterdam (juni 2009)

Type inrichting	
Erotische massagesalon	15
Uurhotel	5
Seksclub	9
Privehuis	14
Sauna	1
Sm studio	2
Bordeel	3
Sekswinkel	1
Locatiegebonden en escort (combinatie van escort en privehuis (3) en escort massagesalon (1))	4
Alleen escort	17

Uit het onderzoek van Verweij- Jonker (2006:47-48) blijkt naar een beredeneerde schatting dat in de gemeente Rotterdam ongeveer 130 sekswerkers per dag werken in clubs, 80 sekswerkers per dag in massagesalons en privé huizen. Het totaal aantal legaal werkzame sekswerkers, inclusief thuiswerksters, komt uit op ongeveer 400 per dag. De legale prostitutie kent een groot verloop onder sekswerkers.

5.7.2 Vraag naar prostitutie

Over de exacte vraag van klanten naar prostitutie is vrij weinig onderzoek gedaan en er is weinig bekend over de marktwerking van prostitutie.

Uit onderzoek van Staring (2007) blijkt dat over het algemeen klanten een "bewuste blindheid" hebben voor gedwongen prostitutie; zij willen de eventuele signalen niet zien. De legalisatie van de sector wordt daarbij als reden gebruikt. Doordat de branche gelegaliseerd is, gaat men ervan uit dat alles wat in de legale branche gebeurt ook vrijwillig en legaal is. Klanten lijken te worden aangetrokken door de grote diversiteit en (illegaal) aanbod, van veelal buitenlandse vrouwen, en de voorwaarden waaronder gewerkt wordt.

5.7.3 Ontwikkelingen

In Rotterdam komt illegale prostitutie voor in verschillende verschijningsvormen zoals animeerbars, hotelprostitutie, internet- en webcamseks en erotische massagesalons.

Animeerbars

In bepaalde bars worden meisjes te werk gesteld om mannen op te pikken. Dit gebeurt onder genot van een piccolo. Een piccolo is een drankje waarvoor een onevenredig hoog bedrag wordt betaald. De exploitant ontvangt een deel van de winst. Door het verstrekken van zogeheten piccolo's wordt door de exploitant van de horeca-inrichting prostitutie gefaciliteerd. De seksuele handelingen worden elders verricht, veelal in hotels of kamerverhuurbedrijven.

Hotelprostitutie

Hotelprostitutie kent twee verschijningsvormen. Hotelkamers worden gebruikt door gasten die escorts hebben besteld. Deze escorts zijn afkomstig van vergunde of onvergunde escortbedrijven. Het ontvangen van escorts van vergunde escortbureaus in hotelkamers is niet verboden.

Een tweede vorm is dat een sekswerker een kamer huurt en daar klanten ontvangt. Aannemelijk is dat een sekswerker in dat geval niet over een vergunning beschikt of niet via een legaal escortbureau werkt. Werving van klanten vindt voornamelijk plaats via internet, datingsites of vanuit nabijgelegen cafés.

Internet- en Webcamseks

Internet is een medium dat de laatste jaren steeds vaker wordt gebruikt voor zowel het aanbod van prostitutie als de vraag naar prostitutie. Ook voor het aanbod op internet geldt dat het ongrijpbaar en dynamisch is. Via internet worden op snelle en anonieme wijze contacten gelegd en afspraken

gemaakt voor seksuele handelingen. Ook kunnen seksuele handelingen via de webcam zichtbaar zijn voor een ander tegen vergoeding.

Erotische massagesalons & kapsalons

In Rotterdam zijn massagesalons niet vergunningsplichtig. Wanneer ook seksuele handelingen en erotische massages plaatsvinden, valt dit onder de definitie seksinrichting en is daarom vergunningsplichtig. In de praktijk blijkt dat veelal Thaise en Chinese kappers/massagesalons naast de normale knipbeurten/massages ook seksuele handelingen aanbieden tegen vergoeding maar zij hebben hiervoor niet de vereiste vergunning.

Ervaringen in de praktijk

Zoals is beschreven is de prostitutiebranche dynamisch van karakter en moeilijk te beheersen. Het aantal escortbureaus is toegenomen en ook is een toename te constateren in prostitutiecontacten in massagesalons en sauna's.

Een aantal knelpunten voor handhaving, toezicht en beleid zijn aanwezig om ongewenste verschijningsvormen aan te pakken. Een feitelijke constatering dient plaats te vinden alvorens tot vervolgstappen kan worden overgegaan. Wanneer exploitanten of handlangers door hebben dat de politie streng controleert op illegale praktijken, lijkt een verschuiving plaats te vinden. Exploitanten verzinnen op creatieve wijze een andere handelswijze. Dit maakt deze branche ongrijpbaar en dynamisch. Dit geldt voor bijvoorbeeld animeerbars en hotelprostitutie. Indien sprake is van gedwongen prostitutie treedt het CPM daar tegenop.

In een massagesalon of kapperzaak hoeft niet altijd sprake te zijn van seksuele handelingen. De grens tussen wat wel of geen seks is, is daarbij erg vaag en zeer lastig te constateren. Seks wordt bijvoorbeeld in verschillende culturen enger gedefinieerd. Om deze bedrijven te controleren moet allereerst een vermoeden bestaan. Deze bedrijven zijn oneerlijke concurrentie voor de vergunde erotische massagesalons, want zij dienen te voldoen aan allerlei extra regels die aan de vergunning vast zitten.

Het internet blijkt een belangrijk medium om contacten op te doen voor zowel klanten als sekswerkers. Activiteiten op het internet zijn zeer lastig te controleren en wordt, evenals de ongrijpbaarheid van de escort, door de respondenten als probleem beschouwd. Internet en seks via webcams gaat over de gemeentegrenzen heen, is anoniem en er is moeilijk grip op te krijgen. Dit is niet een specifiek kenmerk voor het aanbod van prostitutie op het internet, maar geldt voor alles wat op het internet gebeurt. Volgens respondenten is landelijk beleid noodzakelijk om dit effectief aan te kunnen pakken. In het wetsvoorstel regulering prostitutie valt het bedrijfsmatig aanbieden van webcamseks onder de vergunningsplicht (Minister van Justitie 2009). Gesteld wordt dat daarmee effectiever toezicht en controle op de websites mogelijk wordt. Concrete ideeën over de aanpak daarvan hebben respondenten niet direct.

De beschreven vormen van illegale prostitutie hebben geen hoge prioriteit bij het CPM. Indien er geen sprake is van gedwongen, minderjarigen prostitutie of illegale sekswerkers, kost het erg veel capaciteit en tijd voor een relatief kleine overtreding.

5.8 De uitvoering van het beleid

In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan de uitvoering van de verschillende onderdelen van het prostitutiebeleid.

5.8.1 Vergunningenstelsel

Zoals gesteld maakt het vergunningenstelsel van het prostitutiebeleid in Rotterdam een onderscheid tussen illegale en legale prostitutie mogelijk. Daarnaast is, met de invoering van het vergunningenstelsel, het verplicht voor exploitanten de hulpverleningsdiensten en de toezichthoudende diensten toe te laten in de inrichting.

Ervaringen in de praktijk

Het vergunningenstelsel is een belangrijk instrument van het prostitutiebeleid in Rotterdam. Ondanks dat het vergunningenstelsel het toezicht en de bezoeken van de hulpverleningsdiensten vergemakkelijkt, is aangegeven dat het stelsel vrij star is. Weinig tot geen nieuwe aanvragen voor locatiegebonden seksinrichtingen worden ingediend bij THE. Er bestaat weinig tot geen ruimte voor zelfstandige sekswerkers om een eigen inrichting te beginnen. Daarnaast zijn de exploitanten

gebonden aan bepaalde panden. Dit maakt de exploitatie van een seksinrichting mogelijk minder interessant. Er bestaat bij de respondenten niet de illusie dat met een beter en ruimer vergunningstelsel de illegale sector zal verdwijnen. Een illegale sector zal blijven bestaan, maar een ruimer vergunningstelsel kan de legale sector mogelijk wel aantrekkelijker maken.

Volgens respondenten wordt niet geheel aan de doelstelling van bestendiging van de situatie voldaan. Het aantal vergunningen loopt terug, weinig tot geen nieuwe vergunningen worden aangevraagd en een aantal panden met de bestemming seksinrichting staan leeg. Door de politiek lijkt dit als een positieve ontwikkeling te worden ervaren. Geen aandacht wordt aan deze ontwikkeling besteed. Voor de leegstaande panden is geen actief beleid. Tevens is een signaal ontvangen dat deelgemeente(n), nieuwe aanvragen voor escortvergunningen mogelijk standaard een negatief advies willen geven. Reden hiervoor zou zijn dat seksinrichtingen niet wenselijk zijn in bepaalde deelgemeenten.

5.8.2 Handhaving en Toezicht

Volgens respondenten is het huidige beleid sterk gericht op regulering en handhaving. Hierdoor komen in de vergunde sector relatief weinig misstanden voor. De doelstelling van het beleid, positieverbetering van de sekswerker, is daarentegen onderbelicht gebleven.

Vergunningen voor escortbedrijven zijn aan veel minder controles onderhevig. Hierdoor is volgens respondenten weinig grip op en inzicht in escortbedrijven. Voor 2004 waren de controles van de politie in de prostitutiesector versnipperd over verschillende diensten. De zedenafdeling en de horecaafdeling waren deels verantwoordelijk voor de controles in de legale sector. De vergunde sector is makkelijker te controleren dan de illegale sector. Volgens de politie is de illegale sector niet direct zichtbaar en geeft geen directe overlast. Immers, overlast genereert aandacht, en aandacht belemmert mogelijk illegale activiteiten. Naarmate de jaren vorderden ontstond bij de politie het idee dat voornamelijk in het illegale circuit van prostitutie meer proactief te werk moest worden gegaan. Zodat misstanden in de sector worden voorkomen en worden aangepakt.

Het handhavingsarrangement wordt gezien als een stappenplan waaruit vervolgstappen worden afgeleid bij overtredingen van de gestelde regels in de APV van Rotterdam. Dit schept niet alleen duidelijkheid over handhaving en toezicht, ook voorkomt het willekeur. Het arrangement wordt als handig en functioneel instrument gezien. Uit gesprekken blijkt dat het arrangement voldoende handvatten biedt en duidelijk is om overtredingen aan te pakken. Het arrangement dient flexibel te zijn gezien het dynamische karakter van de branche. Brede kaders moeten, volgens respondenten, gehanteerd worden zodat op nieuwe ontwikkelingen ingespeeld wordt. Taken en verantwoordelijkheden dienen duidelijk omschreven te zijn.

In 2007 is een landelijke rapportage, die ingaat op toezicht en handhaving in de prostitutiebranche, verschenen. Met het programma Handhaving op Niveau (2006), ook wel HON- aanpak genoemd, worden handvatten geboden aan gemeenten op gebied van toezicht en handhaving.

Handhaven op Niveau (HON- Aanpak)

Het actieprogramma is ontwikkeld om overheden en handhavende instanties te stimuleren en te faciliteren op gebied van handhaving. Het pilotproject handhaving in de prostitutiebranche richt zich voornamelijk op de escortbranche. Volgens het actieprogramma is informatie de belangrijkste bron voor bestuursrechtelijk toezicht. Ter ondersteuning van de handhaving is een stappenplan ontwikkeld. Het stappenplan gaat in op de volgorde van inzet van bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. Het stappenplan is gericht op vergaring van informatie over onvergunde bedrijven. De methoden van informatieverzameling worden in vier stappen uiteengezet (CSTM 2006):

- 1) het verzamelen van algemene gegevens uit advertenties uit kranten en internet;
- 2) gerichte informatieverzameling via email en telefoon, de informatie die hieruit voortvloeit, kan aanleiding zijn voor verdere toezichtactiviteiten;
- 3) het vorderen van informatie bij kranten, belbedrijven en providers op grond van de wettelijke bevoegdheden van de toezichthouder wanneer de benodigde informatie niet op basis van openbare bronnen kan worden gevonden.
- 4) toezicht via afspraak wanneer nog steeds onvoldoende informatie is gevonden om op te treden.

In Rotterdam worden op dit moment overleggen gevoerd tussen CPM en de directie Veiligheid om te komen tot een adequate toepassing van de HON- aanpak. Afstemming over taken en verantwoordelijkheden zijn daarin de belangrijkste discussiepunten.

Ervaringen in de praktijk

Aangegeven is dat het beleid in Rotterdam in eerste instantie gericht was op het in kaart brengen van de legale vergunde sector. De neveneffecten, zoals een toevlucht naar de illegale sector zijn daarbij volgens respondenten onderbelicht gebleven. Met de oprichting van het CPM is daar verandering in gekomen. De oprichting van het CPM wordt door respondenten als een positieve ontwikkeling ervaren. De laatste jaren is meer focus komen te liggen op de aanpak van mensenhandel.

Zoals al eerder is gesteld heeft de gemeente de primaire verantwoordelijkheid op basis van de Gemeentewet over de uitvoering van het prostitutiebeleid. Zij is bevoegd op grond van artikel 177 in de gemeentewet dit toezicht (mede) te doen uitvoeren door de politie. De opsporing van mensenhandel is primair een verantwoordelijkheid van het regionale politiekorps (Taskforce mensenhandel: 2009: 3). Volgens respondenten dient het CPM zichtbaar en herkenbaar in de prostitutiebranche aanwezig te zijn. Op deze manier wordt een vertrouwensband met de sekswerkers gecreëerd en signalen van slachtoffers en daders van mensenhandel kunnen worden opgespoord. Volgens respondenten bestaat er een risico dat de dubbelrol die de politie heeft in Rotterdam onrechtmatige bewijsgaring kan worden verkregen. Aan de andere kant heeft het CPM als enige de capaciteit, de kennis en ervaring om deze controles uit te voeren. Het CPM wordt, mede daardoor en door de resultaten tot nu toe, als een stap in de goede richting gezien. Zij dragen bij aan de verbetering van het toezicht op de branche.

De gemeente voert volgens de meeste respondenten op gebied van toezicht en handhaving onvoldoende regie. Het beleid is voornamelijk reactief. Geconstateerd is dat de branche professioneler, ongrijpbaarder en dynamischer is geworden. Het CPM biedt volgens respondenten mogelijkheden om in de toekomst beter op de ontwikkelingen in de branche in te spelen. Er komt door de inzet van het CPM steeds beter zicht op uitbuiting in de prostitutiebranche. Op dit moment is het CPM nog bezig met het verwerven van een goede informatiepositie en een vertrouwensband met sekswerkers op te bouwen.

Ds+V en het cluster technisch hygiënezorg van de GGD hebben ook een toezichthoudende taak. Ds+V en de technische hygiënecontrole van de GGD hebben met de directie Veiligheid afgesproken vergunde seksinrichtingen eens in de twee jaren te controleren op bouw-, gezondheids- en inrichtingseisen. Gezien het feit dat Ds+V op het moment geen capaciteit meer ter beschikking stelt is, op initiatief van de GGD, een bijeenkomst belegd tussen de GGD, de directie Veiligheid en THE. Daarin kwamen mogelijke alternatieven ter sprake om tot het afgesproken aantal controles te komen. Een mogelijke rol is bedacht voor Stadstoezicht. Stadstoezicht is onderdeel van de gemeente en ondersteunt in veel gevallen de politie. Medewerkers van Stadstoezicht zijn de 'oren en ogen' op straat. Zij treden op wanneer regels op verschillende terreinen worden overtreden en indien zij problemen zelf niet kunnen verhelpen geven zij dit door aan de instanties die dat wel kunnen.

5.8.3 Samenwerking

Samenwerking tussen de verschillende partners wordt als essentieel gezien voor een goed functionerend prostitutiebeleid. Uit gesprekken blijkt dat in de uitvoering van het huidige beleid weinig aandacht is voor structurele samenwerkingsverbanden. Zowel de GGD als PMW heeft aangegeven dat steeds meer informatie en ervaringen aan elkaar worden doorgegeven. Ook wordt steeds meer samenwerking gezocht met het CPM en visa versa, maar vooralsnog staat dit in de beginfase. De ketenaanpak mensenhandel is, voor de verbeterde samenwerking, volgens respondenten de belangrijkste aanjager geweest. Een voorbeeld hiervan is de eenmalige samenwerking tussen het veldwerkteam van de GGD en het CPM bij een bezoek aan een mogelijk slachtoffer van uitbuiting. De veiligheid van de veldwerkers werd gewaarborgd door de aanwezigheid van de politie en kreeg de politie de informatie die nodig was door de vertrouwensrelatie die het veldwerkteam heeft opgebouwd. Deze samenwerking is iets van de laatste jaren.

Ervaringen in de praktijk

De ketenaanpak mensenhandel, die is opgericht in 2007, heeft volgens respondenten ervoor gezorgd dat de samenwerking tussen de partners is verbeterd. Een convenant is getekend waardoor partijen zich hebben gecommitteerd. Deelnemers van de ketenaanpak mensenhandel zijn ook kernpartners in het huidige prostitutiebeleid. Exploitanten en sekswerkers in de prostitutiebranche maken geen deel

uit van het convenant. Ook nemen zij niet deel aan het besluitvormingsproces van het prostitutiebeleid.

Aangegeven is door een aantal respondenten dat de samenwerking en aanpak van de vergunde sector beter en gestructureerder georganiseerd moet worden. Volgens respondenten heeft de gemeente ten opzichte van de branche een redelijk open attitude. Dit wordt door de respondenten als positief ervaren. De Rode Draad neemt deel aan de adviesgroep prostitutie. Deze adviesgroep richt zich op de zorgkant van prostitutie met de betrokken zorgpartners, zoals GGD en PMW. De directie Veiligheid is hier ook bij aanwezig. De opkomst van de verschillende partners varieert sterk per bijeenkomst. De adviesgroep komt twee maandelijks bijeen. Het cluster zorgregie van de GGD is voorzitter van de adviesgroep.

Bij het opstellen van een reactie vanuit de gemeente Rotterdam (door de directie Veiligheid) op de komende wet regulering prostitutie zijn de meningen van de respondenten gevraagd en daadwerkelijk meegenomen. Dit wordt door de respondenten als een goede ontwikkeling gezien en gewaardeerd.

5.9 Slotbeschouwing

De opheffing van het bordeelverbod in 2000 was de reden voor de invoering van een gemeentelijk prostitutiebeleid. Aangegeven is dat achteraf gezien te eenvoudig gedacht werd over de invoering ervan. Het bleek in de loop der jaren een zeer complex en breed beleidsveld te zijn. Informatie-uitwisseling vond niet voldoende gestructureerd plaats en de noodzaak was niet aanwezig. Het beleid is daardoor voornamelijk reactief.

Opvallend is dat, de respondenten een soortgelijke visie hebben op prostitutie. Prostitutie wordt gezien als een maatschappelijk realiteit en dient een bepaald nut. Illegale, voornamelijk gedwongen, prostitutie dient aangepakt te worden. Opvallend is dat bij de vormgeving van het beleid in 2000 de branche niet is betrokken. Dit wordt door de respondenten nu wel als wenselijk geacht.

Volgens de respondenten ligt bij het huidige beleid de nadruk op regulering en handhaving. De doelstellingen, prostitutie als maatschappelijke aanvaardbare functie en de verbetering van de positie van sekswerkers, zijn onderbelicht gebleven. De respondenten geven aan dat de branche altijd wel (iets) afwijkend zal blijven ten opzichte van andere legale branches.

De aandacht van de gemeente is gericht op de regulering van vergunde bedrijven via het vergunningstelsel en toezicht en handhaving. Hierdoor is weinig kennis en informatie verkregen over de onvergunde sector. De laatste jaren is de aandacht meer komen te liggen op de aanpak van mensenhandel en heeft een hoge prioriteit gekregen, zowel nationaal als lokaal.

Geconstateerd is dat de gemeente haar verantwoordelijkheden voor het uitdragen van de doelstellingen in beleid niet volledig is nagekomen. De gemeente is primair verantwoordelijk voor het prostitutiebeleid en de uitvoering ervan. Dit is niet continu prioriteit geweest. Voornamelijk de samenwerking is, sinds de oprichting van de ketenaanpak mensenhandel, tussen de verschillende partners enigszins verbeterd. Daarvoor was de uitvoering van het beleid veelal versplinterd en weinig structurele informatie-uitwisseling heeft plaatsgevonden. Prostitutie is bij de gemeente dan ook geen beleidsveld dat een hoge prioriteit heeft, in een aantal gevallen alleen incidenteel.

De gemeente heeft volgens de respondenten een voorbeeldfunctie als het gaat om het uitdragen en nastreven van doelstellingen van beleid. Gesteld wordt, door respondenten, dat de gemeente de branche als serieuze partner én als volwaardige legale branche dient te behandelen.

6. Prostitutiebeleid in andere steden

Zoals gesteld hebben gemeenten in Nederland een autonomie op gebied van het prostitutiebeleid. Door te kijken naar andere steden in hetzelfde beleidsveld kan dit nieuwe inzichten opleveren en een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van beleid en de inzet van beleidsinstrumenten. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar het prostitutiebeleid van Amsterdam, Eindhoven en Den Haag.

6.1 Beleid gemeente Amsterdam

Het prostitutiebeleid van Amsterdam is verspreid over twee diensten; de dienst Zorg en Samenleven en de dienst Openbare Orde en Veiligheid. Beide diensten hebben een nota opgesteld met betrekking tot het prostitutiebeleid gericht op het terrein van de dienst. Samen vormen deze twee nota's het prostitutiebeleid. Daarnaast is er het coalitieproject 1012 dat gericht is op de situationele aanpak van het postcodegebied 1012.

De dienst Zorg en Samenleven van de gemeente Amsterdam is verantwoordelijk voor de zorg aan sekswerkers en slachtoffers mensenhandel (Gemeente Amsterdam 2007). De notitie "Sekswerker m/v Amsterdam, weerbaar en zelfstandig 2008-2010", richt zich op het transparanter maken van de prostitutiebranche waarin sekswerkers een zelfstandige, onafhankelijke positie krijgen. De verbetering van de positie van de sekswerker en het tegengaan van uitbuiting en mensenhandel is daarin essentieel. Het doel is te streven naar de versterking van de positie van de individuele sekswerker en naar een goede legale branche.

De dienst Openbare Orde en Veiligheid is verantwoordelijk voor openbare orde en handhaving in het prostitutiebeleid (Gemeente Amsterdam 2006). De notitie 'Oud beroep, nieuw beleid 2007-2010' van de dienst richt zich op het tegengaan van gedwongen prostitutie.

Het beleid richt zich op verschillende activiteiten (werven, huisvesten, opnemen) en op uiteenlopende gradaties van mensenhandel. Vormen van mensenhandel buiten de prostitutiebranche zijn niet meegenomen. De achterliggende gedachte van het barrièremodel is het ontmoedigen van (potentiële) daders door op verschillende manieren barrières op te werpen.

Naast de twee eerder genoemde diensten die zich bezighouden met prostitutie is onlangs een nieuw project gestart. Hoofddoelstelling van het coalitieproject is de vermindering van de omvang en concentratie van criminogene en economisch laagwaardige branches omwille van het doorbreken van de criminele infrastructuur. Tegelijkertijd dient de handhaving beter georganiseerd en geïntensiveerd te worden. Vermindering van de prostitutiebranche is volgens dit project niet een doel op zich, maar een van de middelen om de prostitutiebranche beter te reguleren. Het doel van het project is het gebied weer terug geven aan de goede lokale ondernemer (Gemeente Amsterdam 2008:10).

6.1.1 Vraag en aanbod

In Amsterdam bestaan signalen dat de illegale prostitutie groter dreigt te worden. Een kleine beweging lijkt te zijn ontstaan naar de escortbranche en raambordelen in ander steden, maar ook naar hotels en massagesalons. De sanering van het raamgebied van het coalitieproject 1012 lijkt hiervoor de belangrijkste oorzaak. De gemeente Amsterdam is een onderzoek gestart naar de effecten van de sluiting van de raambordelen op raamsekswerkers. Dit onderzoek is een onderdeel van een grootschalig onderzoek naar sekswerkers in Amsterdam en wordt uitgevoerd door onderzoeksbureau Beke (2009). Uit de eerste resultaten blijkt dat, door de sanering van het raamgebied, sekswerkers niet stoppen met het werk. Financiële overwegingen en gebrek aan alternatieven zijn hiervoor de belangrijkste redenen. Een belangrijk effect van de sluiting van 100 ramen tot nu toe is de vergrotende macht van de resterende exploitanten (Beke 2009: 25). Dit is het gevolg van krapte op de markt. Het grootste deel van de raamsekswerkers is, als gevolg van de sluiting, een raam gaan huren bij een andere exploitant. Belangrijke reden hiervoor is dat het werken achter ramen de mogelijkheid geeft voor een grotere zelfstandigheid en vrijheid ten opzichte van werken in een club. Dit betekent een verslechtering van de positie van de sekswerker. Exploitanten generen meer inkomsten en ramen hebben een hogere bezettingsgraad. Er is meer onderlinge concurrentie onder sekswerkers, langere huurperiodes, langere werktijden, extra betalingen en minder vrijheid.

6.1.2 Vergunningenstelsel

In Amsterdam zijn seksinrichtingen en raamprostitutie vergunningsplichtig. Erotische massagesalons en straatprostitutie zijn illegaal. Thuissekswerkers zijn niet vergunningsplichtig. Door middel van het

stellen van nadere regels ten aanzien van raamexploitanten, de invoering van de vergunningsplicht voor de escortbranche en door verbetering van de zorg aan en begeleiding van zelfstandige sekswerkers wordt getracht de doelstellingen van het prostitutiebeleid te bereiken. De verplichte intake van sekswerkers door exploitanten is hiervan een concreet voorbeeld. Exploitanten worden verplicht gesteld een vragenlijst af te nemen bij nieuwe werknemers zodat signalen van mensenhandel eerder worden opgepakt. Op deze wijze komt volgens de gemeente Amsterdam meer verantwoordelijkheid te liggen bij de exploitant ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel.

6.1.3 Handhaving en toezicht

Voor het Wallengebied specifiek wordt een gemend milieu voorgestaan tussen wonen, werken en ondernemen waarbij wordt gezocht naar thematisering en clustering. In overleg met politie, omwonenden en raamexploitanten zijn afspraken gemaakt om de overlast te beperken. Van de 439 ramen verdwijnen 239 (49%) ramen (Gemeente Amsterdam 2008). Op deze wijze wordt handhaving en toezicht geïntensiveerd en de effectiviteit daarvan vergroot. Hierdoor zal volgens de gemeente Amsterdam (2008) meer grip worden verkregen op raamprostitutie gerelateerde criminele misstanden. Ook wordt er een zorgprotocol opgesteld waarin de gemeente een aantal afspraken maakt met relevante partners om de gevolgen van de sluiting van raambordelen voor de desbetreffende raamsekswerkers te monitoren. Daarnaast wordt begeleiding geboden aan sekswerkers die uit het vak willen stappen.

De problematiek van de georganiseerde misdaad is volgens de gemeente Amsterdam hardnekkig, extra handhaving is nodig, maar erkend wordt dat met handhaving alleen de onderliggende problematiek niet is op te lossen. Daarnaast is geen goed toezicht mogelijk op de niet locatiegebonden prostitutie.

6.1.4 Samenwerking

De gemeente Amsterdam is van mening dat een goede aanpak alleen mogelijk is indien kennis wordt gedeeld en iedere partij zijn verantwoordelijkheid neemt. Dit geldt voor de aanpak van misstanden maar ook voor de zorg aan sekswerkers. Dit is de reden geweest om zowel een ketenaanpak mensenhandel als een ketenaanpak prostitutie op te zetten. De gemeente werkt op dit moment aan een structuur waarin beide ketens samengevoegd worden. Daarin worden processen gestroomlijnd om te kunnen garanderen dat signalen gedeeld worden en actie ondernomen wordt.

Uit het onderzoek van de gemeente Amsterdam (Beke 2009) blijkt dat de verschillende partijen zoals politie, hulpverleningsinstanties, exploitanten en sekswerkers, niet achter de plannen van een verdere sanering staan. Volgens deze partijen is door de sluiting van de ramen in de kleinere straten een verkeerde keuze gemaakt. In deze straten is de sociale controle veel groter; de veiligheid van de sekswerkers komt door de sluiting nog meer in het geding (Beke 2009: 27).

6.2 Beleid gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag is op dit moment bezig met het actualiseren van het prostitutiebeleid. Het nieuwe beleid dient nog goedgekeurd te worden door de gemeenteraad. Aanleiding voor de actualisatie is de komende wet regulering prostitutie. Speerpunt van het nieuwe beleid is het inzetten op en hard blijven optreden tegen mensenhandel en uitbuiting. Daarnaast wordt ook geïnvesteerd in positieverbetering van sekswerkers. De gemeente Den Haag overweegt om voorzichtig te experimenteren met een versoepeling van escortbedrijven en de mogelijkheid voor uitbreiding van vergunde bedrijven. Een corporatiemodel voor zelfstandige sekswerkers behoort bij de overwegingen. Hoe deze eruit komt te zien is nog niet bekend.

6.2.1 Vraag en aanbod

De gemeente Den Haag wil inzetten op zowel de aanpak van misstanden en uitbuiting als meer aandacht voor de positie van sekswerkers. Het tegengaan van mensenhandel staan centraal. In het voorgaand beleid werden deze twee aspecten afzonderlijk van elkaar behandeld. Met het nieuwe beleid is het de bedoeling dat een integrale nota wordt ontwikkeld. De gemeente Den Haag heeft te kampen met een terugloop van de legale sector. Dit wordt ervaren als een negatieve ontwikkeling. Een verklaring kan hiervoor niet worden gegeven. Aangenomen wordt dat een verschuiving plaatsvindt naar het illegale deel.

6.2.2 Vergunningenstelsel

Den Haag heeft een maximumstelsel van 100 seksinrichtingen die zijn gebonden aan de bestemming seksinrichting. Op dit moment zijn 85 vergunningen vergeven. Hiervan van 41 raambedrijven, 14 escortbedrijven en 30 clubs. Uitbreiding en nieuwe vestigingen zijn niet toegestaan, bedrijven kunnen wel overgenomen worden. Vergunningen worden voor één jaar afgegeven. Het vergunningenbeleid omtrent seksinrichtingen valt onder de portefeuille openbare orde en veiligheid. Deze portefeuille richt zich op maatregelen om het zicht op het legale deel te vergroten en zet in op de bestrijding van illegale praktijken. Daarnaast wordt vanuit de dienst Welzijn, Volksgezondheid en Emancipatie ingegaan op de gezondheid, opvang en positieverbetering van sekswerkers.

De gemeente Den Haag heeft met de legalisering en de invoering van het vergunningenstelsel beter zicht gekregen op de legale branche. Daarbij stond de beheersbaarheid en transparantie centraal. De raamprostitutie is gecentreerd en de tippelzone is opgeheven vanwege de mensonwaardige omstandigheden. Voornamelijk de Thaise en Chinese niet vergunde massagesalons en koffiehuisen, die seksuele handelingen aanbieden tegen vergoeding, blijken een lastig vraagstuk te zijn in de gemeente Den Haag.

Als gevolg van de nadruk op regulering en sanering van de branche, is de positieverbetering nog altijd niet voldoende. Ook de rechtspositie van sekswerkers is nog altijd niet duidelijk. Daarnaast weten veel sekswerkers nog altijd niet de weg te vinden naar voorzieningen en instanties. De gemeente Den Haag vindt dat het de centrale overheid hier een belangrijke rol in moet spelen.

6.2.3 Handhaving en toezicht

Het handhavingsarrangement heeft zijn vruchten afgeworpen en blijkt goed te werken, vooral doordat dit consequent wordt toegepast. De politie controleert kapsalons en massagesalons steekproefsgewijs. Het plan is om kapsalons en massagesalons bij integrale controles te betrekken. Daarnaast is de escortbranche erg lastig te controleren. Opsporing van onvergunde bedrijven kost erg veel capaciteit en geld. Vaak wordt pas gereageerd als meldingen van bijvoorbeeld overlast binnen komen bij de politie of wanneer meerdere signalen aanwezig zijn. De gemeente Den Haag ervaart een toename van het aantal slachtoffers van mensenhandel. Erkent wordt dat dit mogelijk wordt veroorzaakt door de toegenomen aandacht en inzet van gerichte instrumenten. Daarnaast is het erg lastig voldoende bewijsmateriaal te vinden en het proces van berechting kan erg lang duren.

6.2.4 Samenwerking

Samenwerking tussen politie en gemeente is erg belangrijk geweest bij de regulering van de prostitutiebranche. De gemeente Den Haag erkent dat de positie van sekswerkers nog altijd niet zichtbaar versterkt is. Gestreefd wordt naar een prostitutiebranche waarin iedereen vrijwillig en legaal werkt onder goede arbeidsvoorwaarden. Handhaving en controle, maar ook een goed functionerend vergunningenstelsel zijn belangrijk om dit doel te bereiken. Samenwerking is daarin essentieel. Daarnaast wil de gemeente meer aandacht besteden aan verschillende groepen sekswerkers en gaat meer toenadering zoeken naar doelgroepen van beleid. In de gemeente is een begin gemaakt met het ontwikkelen van een sociale infrastructuur waarin onder andere een wegwijzer voor sekswerkers is ontwikkeld en voorzieningen zijn gerealiseerd zoals een huiskamer en een soa- polikliniek. Over de resultaten is nog niets bekend. De gemeente overweegt om voorzichtig te experimenteren met een versoepeling van escortbedrijven en de mogelijkheid voor uitbreiding van vergunde bedrijven. Een corporatiemodel voor zelfstandige sekswerkers behoort bij de overwegingen. Hoe dit eruit zal komen te zien is nog niet duidelijk.

6.3 Beleid gemeente Eindhoven

Het prostitutiebeleid op papier van de gemeente Eindhoven is gericht op beheersing, sturing en sanering van de prostitutie en een verbetering van de omstandigheden in de branche (Gemeente Eindhoven 2000: 2). Vanuit de gemeente wordt prostitutie als een normaal beroep en branche beschouwd. Desondanks wordt aangegeven dat het een branche is dat zich altijd in een schemergebied blijft bevinden, daar bevindt het zich al van oudsher. Volgens de respondenten blijft prostitutie een taboe onderwerp, ondanks de legalisering.

6.3.1 Vraag en aanbod

Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 heeft in de gemeente Eindhoven een aantal veranderingen plaatsgevonden. De open prostitutievormen zoals raam- en straatprostitutie zijn

afgenomen door sturing van de gemeente. Daarbij is gekozen voor een min of meer gecentraliseerd gebied waar deze vormen legaal zijn (Biesman et al. 2006: 164).

Het aantal sekswerkers uit Oost- Europa is de laatste jaren toegenomen. Ook heeft volgens de respondenten een natuurlijke selectie plaatsgevonden wat betreft het aanbod van seksinrichtingen. De betere inrichtingen, op gebied van hygiëne, personeelsbeleid en dienstverlening hebben stand gehouden ten koste van de mindere bedrijven.

Eindhoven constateert een afname van het aantal bedrijven. Er worden weinig tot geen nieuwe aanvragen ingediend. Aangegeven is dat dit deels te maken heeft met het feit dat banken geen krediet verlenen aan prostitutiebedrijven. Sinds de legalisering lijken de baten niet op te wegen tegen de lasten. De legale branche is niet aantrekkelijk genoeg. Volgens de respondent heeft de legalisering van de branche een inbreuk gepleegd op de anonimiteit. Een exploitatieaanvraag wordt gepubliceerd en weerstand van de omgeving speelt mogelijk mee. Vermoedens van een vraag naar andere vormen van prostitutie is wel aanwezig, maar wat deze vormen inhouden is niet duidelijk. Internet lijkt daarin een rol te spelen vanwege de anonimiteit. Aangegeven wordt dat de gemeente hier weinig tot niets aan kan doen. De gemeente Eindhoven heeft aangegeven dat ontwikkelingen als Chinese kapsalon/massagesalons in de gemeente niet voorkomen, zij ervaren het in ieder geval niet als een probleem.

6.3.2 Vergunningenstelsel

Door middel van een vestigingsbeleid wordt invloed uitgeoefend op de aard en omvang van seksinrichtingen. Er wordt geen maximumstelsel voor het aantal vergunningen gehanteerd. In principe kunnen vergunningen voor nieuwe seksinrichtingen worden aangevraagd. Getoetst wordt of het binnen het bestemmingsplan past. De exploitant dient te voldoen aan de eisen die gesteld worden aan de vergunningaanvraag. Wanneer een nieuwe aanvraag wordt ingediend vergt dit wel enige tijd alvorens een aanvraag wordt gehonoreerd of niet.

Legale inrichtingen geven weinig tot geen overlast in de gemeente Eindhoven. Door de gemeente is een geconcentreerd raamgebied aangewezen naar aanleiding van overlast (auto's, drugs, prostituanten) van een aantal verspreide ramen door de wijk Woensel- west. Dit heeft een grote bijdrage geleverd aan de veiligheid van de buurt. In het raamgebied komt nu weinig tot geen overlast meer voor. De gemeente heeft dit zo geregeld dat verhuur via de woningbouw gaat, op deze manier faciliteert de gemeente geen prostitutie.

Een tippelzone begeeft zich aan de andere kant van de wijk en heeft vaste opening- en sluitingstijden. Op deze zone werken voornamelijk verslaafde sekswerkers. Het Leger des Heils is actief op deze zone als het gaat om zorg en hulpverlening. Gerichtte uitstapprogramma's voor deze sekswerkers zijn niet aanwezig.

6.3.3 Handhaving en toezicht

Het Prostitutie Controle Team, dat valt onder de vreemdelingenpolitie, is als toezichthouder aangesteld door de gemeente Eindhoven. Zij zijn in staat om dit toezicht naar behoren uit te voeren. Kennis en expertise liggen volgens de gemeente bij de politie, daarnaast heeft de politie een bepaald gezag.

De gemeente Eindhoven heeft deelgenomen aan het eerder beschreven pilotproject Handhaven Op Niveau⁶. Naar aanleiding van dit programma is in de gemeente Eindhoven een hotelprotocol ontwikkeld waarin de politie, escortbedrijven controleert op illegaliteit door advertenties na te gaan. Ter controle worden escorts besteld in hotels of in de daarvoor vrijgegeven leegstaande panden. De politie en de gemeente zien deze aanpak als succesvol. In steeds mindere mate worden misstanden aangetroffen. De escortcontroles liggen rond de zes á zeven keer per jaar, afhankelijk van de capaciteit en prioriteit die op dat moment aanwezig is. De gemeente en de politie hebben korte lijnen met elkaar. De HoN aanpak kost erg veel tijd en capaciteit, bij de politie in Eindhoven zijn drie personen bezig met deze aanpak. De HoN aanpak wordt regionaal opgepakt en ook vanuit regionaal geld bekostigd.

Op dit moment ligt de aanpak erg in de personen die daar werkzaam zijn verankerd. Er is geen procesbeschrijving, draaiboek of handleiding beschikbaar.

⁶ zie hoofdstuk vijf

Door de strikte handhaving en controle in de gemeente Eindhoven zijn regionale verschillen aan te merken. Malafide ondernemers lijken zich te verplaatsen naar andere regio's waar minder gecontroleerd wordt. De effecten van het beleid zijn lastig vast te stellen doordat de verschillende regio's niet hetzelfde functioneren (Biesman et al. 2006: 156). Verschillende tarieven worden gehanteerd en tussen de gemeenten bestaan verschillen in de vormen van prostitutie die vergunningsplichtig zijn.

6.3.4 Samenwerking

Het Prostitutie Advies Orgaan is in 2000 opgericht om aspecten van de legalisering bespreekbaar te maken onder de partijen die betrokken zijn bij het beleid. Zij kwamen maandelijks bijeen. Volgens de respondenten is dit orgaan een stille dood gestorven en niet meer actief. Dit komt mede doordat de legale branche op een gegeven moment redelijk op orde was, maar ook door wisseling van medewerkers van de verschillende betrokken partijen. Contacten met de andere diensten, zoals de GGD, de brandweer en de politie zijn nog steeds aanwezig maar niet gestructureerd. Aangegeven wordt dat de aanpak afhankelijk is van de personen die op dat moment werkzaam zijn. Op dit moment is binnen de gemeente niemand die zich actief richt op de legale branche en heeft weinig prioriteit.

Uit het onderzoek van Biesman et al. (2006: 154) blijkt dat exploitanten in Eindhoven niet afwijzend staan tegenover een goede handhaving, maar vinden de regels te strikt en het inlevingsvermogen van handhavers te beperkt. Zij dienen in de gemeente Eindhoven te voldoen aan veel strengere voorwaarden en betalen een veel hogere prijs voor een vergunning dan bijvoorbeeld horecaondernemers. Ook dienen ondernemers van seksinrichtingen zonder prostitutie aan voorschriften te voldoen die specifiek betrekking hebben op het contact tussen klant en sekswerkers.

6.4 Slotbeschouwing

Het prostitutiebeleid van de verschillende steden is niet over één kam te scheren. De besproken steden verschillen in aanbod en problematiek maar ook in historie van de prostitutiebranche in de stad. Desondanks is getracht het beleid en de verschillende aspecten van het beleid van de verschillende steden kort uiteen te zetten.

Gebleken is dat zowel de gemeente Amsterdam, Den Haag als de gemeente Eindhoven een vergunningstelsel hanteren. Alle gemeenten hebben voornamelijk een reactief beleid. Niet goed duidelijk is hoe de gemeenten met ontwikkelingen in de branche om dienen te gaan. Weinig tot geen inzicht is aanwezig in de marktwerking van prostitutie. In alle gemeenten wordt erkend dat prostitutie een bijzonder beroep blijft. Zowel de gemeente Amsterdam als Eindhoven en Den Haag heeft te kampen met een terugloop van vergunningen. Het hanteren van een maximumstelsel lijkt daarvoor niet de voornaamste oorzaak. De gemeente Eindhoven hanteert geen maximum en ook daar loopt het vergunningenaantal terug en worden er geen nieuwe aanvragen ingediend. Exploitanten dienen in deze gemeente wel te voldoen aan strengere voorwaarden. In alle besproken gemeenten zijn exploitanten en sekswerkers geen actor in het besluitvormingsproces. In de gemeente Eindhoven blijkt dat exploitanten bepaalde ideeën hebben die niet altijd in overeenstemming zijn met het gehanteerde beleid (Biesman et al 2006: 154). Tevens blijkt dat exploitanten niet onwelwillend tegenover de gemeente staan (Biesman et al. 2006: 154).

In de besproken gemeenten komt de aanpak van prostitutie overeen. De bestrijding van mensenhandel is het voornaamste doel. Vanaf 2000 is de nadruk grotendeels komen te liggen op repressie, sanering en regulering. Getracht wordt op die manier de positie van sekswerkers te verbeteren. Maar uit het onderzoek in Amsterdam (Beke 2009) blijkt dat een verdere sanering niet tot de gewenste effecten leidt. De positie van de sekswerkers is in alle steden onderbelicht gebleven. Tevens is uit het beleid van Eindhoven gebleken dat een strikte handhaving van beleid regionale verschillen genereert waardoor verplaatsingseffecten ontstaan naar andere regio's.

De nadruk op regulering en sanering is de belangrijkste reden voor de onderbelichte en niet verbeterde positie van sekswerkers. Zowel Den Haag als Amsterdam zijn zoekende naar vormen van legale prostitutie waarbij de positie van sekswerkers kan worden verbeterd. Er is in zowel Den Haag als Amsterdam een ontwikkeling gaande waarin meer toenadering naar de doelgroep wordt gezocht. De gemeente Amsterdam wil de sekswerkers meer bij het beleid betrekken door een klankbordgroep op te zetten. De gemeente Den Haag is bezig meer voorzieningen te treffen om de positie te verbeteren door middel van een wegwijzer. Ook wordt overwogen het vergunningstelsel te

verruimen. Het besef van een goede samenwerking met betrokken organisaties en instanties lijkt zich de laatste jaren te ontwikkelen.

7. Analyse

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe de verschillende theoretische elementen verbonden zijn met het empirisch materiaal uit hoofdstuk vijf. Het empirisch materiaal wordt geanalyseerd met behulp van het conceptueel model dat in hoofdstuk vier is behandeld⁷. Uit de analyse wordt een aantal succes en knelpunten afgeleid en geeft antwoord op de derde deelvraag. Dit geeft de basis voor de beantwoording van de hoofdvraag.

7.1 Beleidsvormers en doelgroep van beleid

In deze paragraaf wordt een korte schets gemaakt van de beleidsvormers van het prostitutiebeleid in Rotterdam en de percepties, draagvlak, steun en de mate van beleidsvrijheid die zij hebben. Ook komen de doelgroepen van het prostitutiebeleid aan bod.

Zoals gesteld zijn beleidsvormers actoren die met de overheid het beleid vormen. In het prostitutiebeleid zijn de beleidsvormers; de directie Veiligheid, het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel, de GGD cluster infectieziekten, de GGD cluster technisch hygiënezorg, Prostitutie Maatschappelijk Werk, Ds+V, Team Horeca en Evenementen en de Belastingdienst. Bij deze actoren ligt het zwaartepunt van de vorming van beleid. Andere betrokken actoren zijn de Rode Draad, de deelgemeenten, Openbaar Ministerie en het team arbeidsfraude van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij worden niet als kernpartners gerekend omdat is gebleken uit hoofdstuk vijf dat zij in beperkte mate deelnemen aan het beleidsvormingsproces.

Het prostitutiebeleid van Rotterdam richt zich voornamelijk op exploitanten van seksinrichtingen, zij zijn de voornaamste doelgroep van beleid. Sekswerkers vormen in minder mate een doelgroep van beleid ondanks dat de positieverbetering van deze groep wel één van de doelstellingen van beleid is. Het vergunningstelsel is het voornaamste instrument waarmee de prostitutiebranche is gereguleerd en gesaneerd. Dit stelsel richt zich voornamelijk op exploitanten.

Percepties

Verschillende partijen kunnen verschillende ideeën hebben over de gewenste situatie en hanteren mogelijk verschillende probleemdefinities; zij hebben verschillende percepties over het beleidsprobleem en de invulling daarvan. De kernpartners zien de doelstellingen van het prostitutiebeleid als relevant en van toepassing op de huidige beleidspraktijk. De kernpartners hebben een vergelijkbare perceptie op prostitutie. Zij zien prostitutie als een maatschappelijke realiteit. Illegale prostitutie dient hard aangepakt te worden, maar sekswerkers die kiezen voor het beroep dienen dit op een veilige manier uit te kunnen voeren. Sekswork blijft een bijzonder beroep vanwege het seksuele karakter van het werk. Daarnaast speelt stigma een rol in de beeldvorming over de branche.

“Je kan best zeggen dat het een normaal beroep is, maar waarom mag er dan wel een groenteboer komen maar geen seksinrichting?” (respondent)

Naast de doelstelling van het prostitutiebeleid, hanteren kernpartners hun eigen doelstellingen, afgeleid van het beleid. De meeste kernpartners hebben een speciale eenheid of afdeling dat zich bezighoudt met prostitutie. Doordat sinds 2000 weinig tot geen verandering in het beleid heeft plaatsgevonden zijn kernpartners meer gericht geweest op het realiseren van hun eigen doelstellingen. Dit blijkt uit een reactie van een respondent: *“Ik heb er [met het prostitutiebeleid] eigenlijk niet zoveel mee te maken”*. Desondanks zijn hun eigen doelstellingen niet tegenstrijdig met het beleid gezien hun percepties over prostitutie. Zij hebben wel verschillende referentiekaders (zie Tabel 9).

Belangen

De beleidsvormers hebben verschillende belangen. De GGD cluster infectieziekten bijvoorbeeld heeft voornamelijk een gezondheidbelang, terwijl het CPM voornamelijk een veiligheid- en leefbaarheidbelang heeft (zie Tabel 9). De verschillende belangen zijn niet helemaal strikt te scheiden. Ook het CPM zet in op een vertrouwensband met de sekswerkers en de GGD ziet ook graag dat de veiligheid van sekswerkers gewaarborgd is. Deze belangen zijn daardoor niet tegenstrijdig aan elkaar.

Tevens bestaan afhankelijkheden tussen beleidsvormers van het prostitutiebeleid van Rotterdam. Voor het bereiken van hun eigen belangen worden middelen, zoals kennis, deskundigheid, wettelijke

⁷ Zie figuur 1, blz. 32

bevoegdheden gecombineerd om tot daadwerkelijke resultaten te komen. De samenwerking tussen het CPM en de GGD cluster infectieziekten, zoals is aangegeven in hoofdstuk vijf, is daarvan een voorbeeld. Beide partijen zetten hun beschikbare middelen in om hun belangen te behartigen en resultaten te bereiken door samen te werken. Dit wordt als een positieve ontwikkeling ervaren. De ketenaanpak mensenhandel is daarvoor de belangrijkste aanjager geweest.

Het bewustzijn van het gezamenlijk optrekken is een ontwikkeling die de laatste jaren is ontstaan. Samenwerking tussen de verschillende kernpartners is daarom nog niet vanzelfsprekend. Afstemming van percepties vindt niet frequent plaats. Geen structurele overleggen vinden plaats met alle kernpartners. Er is een adviesgroep prostitutie die zich voornamelijk richt op de zorgkant van prostitutie. Hierbij zijn hoofdzakelijk partners op gebied van welzijn en gezondheid aanwezig. Wel vindt, op meer individuele basis maar beperkt en meer informeel, enige afstemming plaats tussen kernpartners. Bijvoorbeeld tussen de directie Veiligheid en CPM tijdens zienswijzengesprekken over illegale seksinrichtingen. Maar ook e-mail is een veel gebruikt middel om informatie door te geven aan elkaar. De kernpartners weten elkaar te vinden indien dit nodig wordt geacht. Deze contacten zijn veelal ad hoc en individueel van aard.

Draagvlak en steun

Uit hoofdstuk vijf is gebleken dat de kernpartners de directie Veiligheid zien als de regisseur van het prostitutiebeleid. In het huidige beleid dient zij de trekker te zijn van het beleid, maar dit is niet structureel het geval geweest. De consultatieronde betreffende de bundeling van reacties van de kernpartners op het wetsvoorstel, geïnitieerd door directie Veiligheid, is daarvan een goed voorbeeld.

De ontbrekende regierol wordt als belangrijke oorzaak gezien voor de terugloop van het aantal vergunningen. De kernpartners hebben een min of meer afwachtende houding; de directie Veiligheid moet de eerste zet maken voor aanpassing van het beleid. De gemeente is, als vergunningverlener en toezichthouder, primair verantwoordelijk voor het prostitutiebeleid.

Twijfel is ontstaan bij actoren binnen de beleidsvorming over de huidige aanpak van legale prostitutie. Het beleid heeft niet de gewenste effecten gegenereerd; de terugloop wordt als negatieve ontwikkeling gezien en de positie van sekswerkers is nog altijd niet optimaal. Dit heeft (nog) niet geleid tot verandering van samenstelling in het beleidsnetwerk. Nog geen dominante nieuwe inzichten en opvattingen zijn verkregen. Draagvlak en steun zijn nog altijd aanwezig, maar de kernpartners zijn kritisch over de invulling van de rol door directie Veiligheid. De aanwezigheid van enig draagvlak en steun is niet geheel verwonderlijk, de meeste kernpartners hebben prostitutie als kerntaak van hun afdeling of organisatie. Ook zijn de meeste kernpartners betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleid en de ontwikkeling ervan. Zij hebben in de voortgang van het beleid zelf ook een verantwoordelijkheid en afhankelijkheid. Hierdoor is het beleidsnetwerk tot nu toe in stand gebleven.

Beleidsvrijheid

Ambtenaren hebben een bepaalde speelruimte nodig om met bepaalde keuzes en beslissingen om te gaan. Doordat zij worden geconfronteerd met de vraag van de burgers dienen zij een vertaling te maken van het beleidsprogramma en de wettelijke regels naar een specifieke situatie. Op deze manier krijgt het beleid daadwerkelijk inhoud.

Zoals gesteld kan beleidsvrijheid ook leiden tot rechtsongelijkheid, rechtsonzekerheid en willekeur. Dit blijkt uit het voorbeeld van een deelgemeente dat mogelijk geen positieve adviezen wil geven over aanvragen van escortvergunningen. Ondanks dat deze constatering niet bewezen kan worden, geeft dit voorbeeld wel aan hoe beleid in de uitvoering kan leiden tot willekeur en rechtsongelijkheden. Dit kan immers leiden tot verschillen in aanpak tussen deelgemeenten terwijl een integrale aanpak voorop staat.

De ruimte die uitvoerders hebben, wordt voor een groot gedeelte bepaald door de gedetailleerdheid en precisie van de regelgeving en procedures. Hoe vager de omschrijvingen hoe meer vrijheid aanwezig is. Dit geldt ook voor handhaving ervan. Het handhavingsarrangement, dat leidraad is voor toezicht en handhaving, wordt door het CPM als nuttig ervaren. Verschillende stappen en vervolgstappen zijn genoemd waarbij nog steeds de toezichthouder een eigen inschatting kan maken en de ruimte heeft om in te spelen op nieuwe situaties. Dit wordt als zeer belangrijk ervaren, juist gezien het dynamische karakter van de branche. Uit de gesprekken met toezichthouders, handhavers en veldwerkers blijkt dat zij veelal reageren op onderbuikgevoelens.

Voor de technisch hygiënecontroles echter, blijken geen duidelijke kaders te zijn. De kaders die er zijn worden als te algemeen beschouwd door het controleteam van de GGD. Tijdens controles hebben zij daardoor veel beleidsvrijheid. Verschillende inspecteurs beoordelen verschillend, waardoor niet altijd uniformiteit is. Van de directie Veiligheid wordt verwacht dat zij aan deze controles sturing geeft door het stellen van duidelijke kaders. Door het hanteren van te brede en niet duidelijke kaders worden inspecteurs als het ware met een 'kluitje in het riet' gestuurd. Dit wekt onvrede op en zorgt ervoor dat controles niet meer naar behoren of helemaal niet meer worden uitgevoerd. Dit werkt belemmerd op de continuïteit van het prostitutiebeleid. Ds+V heeft aangegeven voorlopig geen capaciteit meer aan deze controles te besteden.

“Als we daar meer duidelijkheid en afspraken over hebben dan weet de exploitant ook waar hij aan toe is en kunnen wij daadwerkelijk uitvoering geven aan de sanctie. Als dat systeem wat zekerder is, functioneert dat beter” (respondent)

Tabel 9 kernpartners van prostitutiebeleid

kernpartners	referentiekader	visie	belangen	beschikbare middelen	mate van beleidsvrijheid	draagvlak en steun voor beleid
CPM	toezichthouder voor de gemeente	prostitutiebranche zo goed mogelijk in beeld krijgen	leefbaarheid/veiligheid	gezag, deskundigheid	aanwezig	aanwezig met kritische noot
GGD cluster infectieziekten	wettelijke taak vergunde bedrijven te bezoeken op basis van gezondheidsaspecten	prostitutie dient zo goed, helder en open mogelijk plaats te vinden	gezondheid	draagvlak en steun, deskundigheid	aanwezig	minder aanwezig en met kritische noot
GGD cluster technisch hygiënezorg	voert gemeentelijke taak uit t.b.v. gebruik- en inrichtingseisen	prostitutie is een maatschappelijk verschijnsel	veiligheid/gezondheid	deskundigheid	ruim aanwezig	aanwezig met kritische noot
PMW	opkomen voor sekswerkers	bescherming en welzijn van sekswerkers is het belangrijkste	sociaal	draagvlak en steun	ruim aanwezig	minder aanwezig en met kritische noot
Belastingdienst	heffing en invordering van belastingen en premies	prostitutie is een activiteit waarover belasting geheven moet worden	economisch	voorzieningen	aanwezig	aanwezig met kritische noot
Directie Veiligheid	beleids- en uitvoeringscoördinatie prostitutiebeleid	prostitutie is een bijzonder beroep	ambtelijk	voorzieningen, gezag	aanwezig	aanwezig
THE	vergunningverlener gemeente	onderscheid tussen illegale en legale prostitutie is belangrijk	ambtelijk/leefbaarheid	voorzieningen	aanwezig	aanwezig

Duidelijk is geworden dat het niet hebben van een duidelijke visie en het ontbreken van de regierol als grootste doorn in het oog wordt gezien en staat de realisatie van doelstellingen van beleid in de weg. De gemeente heeft, als vergunningverlener, de taak de regie te voeren over het prostitutiebeleid. Dit is niet structureel gebeurd. Hierdoor zijn bepaalde ontwikkelingen, zoals de terugloop van vergunningen en geen goed zicht op illegale seksinrichtingen, overkomen zonder daar zelf de regie over te houden en sturing te geven aan deze ontwikkelingen. De kernpartners hebben een afwachtende houding ten opzichte van de directie Veiligheid. Afstemming tussen beleidsvormers vindt wel plaats, maar voornamelijk op ad hoc basis.

7.2 Mate van verbondenheid en verwevenheid

Voor het realiseren van een gezamenlijke aanpak op gebied van het prostitutiebeleid zijn kernpartners, ofwel beleidsvormers, afhankelijk van elkaar. Dit besef lijkt zich de afgelopen jaren meer ontwikkeld te hebben onder beleidsvormers van het prostitutiebeleid.

Zoals gesteld bepaalt de mate van verbondenheid en de mate van verwevenheid de verhouding tussen van beleidsvormers en de doelgroep van beleid. Exploitanten en sekswerkers zijn niet betrokken geweest bij de vorming van het beleid in 2000. In de loop der jaren zijn een paar pogingen ondernomen maar heeft niet geleid tot contacten met de doelgroepen. Twijfels over de intenties van exploitanten is daarvoor een belangrijke reden. Het bewustzijn van het nut van contacten met de doelgroepen van beleid is de laatste jaren wel gegroeid. Draagvlak en steun van de doelgroep is nodig wil het beleid de gewenste effecten hebben. Met behulp van de branche wordt meer inzicht verkregen in de branche. Daarnaast heeft de branche zelf ook baat bij een goed functionerende branche.

“Wat dat betreft weten we [beleidsvormers] elkaar wel te vinden, (...) alleen wil je de vraag en aanbod meer op elkaar afstemmen zal meer draagvlak gecreëerd moeten worden in de sector, dat is wel raadzaam. Maar de vraag is hoe” (respondent)

Verschillende partners, zoals CPM, en de veldwerkers van het cluster infectieziekten en PMW proberen een vertrouwensband op te bouwen met sekswerkers. Maar deze contacten werken (nog) niet door in het beleidsvormingsproces. De doelgroepen zijn lastig te bereiken, de voornaamste reden hiervoor zijn de waarborg van anonimiteit en het stigma op het sekswerk.

“Er zijn maar weinig die durven te zeggen dat zij prostituee zijn” (respondent)

“Op de branche ligt nog steeds een stigma. Dat is erg sterk aanwezig en dat blijf je houden” (respondent)

Beleidsvormers hebben geen overwegend sterk positieve houding ten opzichte van de doelgroep. Het stigma op sekswerk en het feit dat overtreding van vergunningsvoorschriften voor seksinrichtingen al gauw mensenhandel kan opleveren zorgen ervoor dat een sterk positieve houding ten opzichte van de doelgroepen niet aanwezig is.

Er is een geringe mate van verbondenheid tussen de kernpartners van het prostitutiebeleid en de doelgroepen. Desondanks blijkt uit de reactie op het wetsvoorstel dat de partners in Rotterdam wel degelijk een open houding hebben ten opzichte van de branche. Zij zijn van mening dat een verdere regulering en sanering niet ten goede komt van de positie van sekswerkers. Dit is in de gemeente Amsterdam niet het geval. In Amsterdam wordt verondersteld dat door een verdere sanering handhaving en toezicht beter kan plaatsvinden waardoor de positie van sekswerkers zal verbeteren. Verschillende onderzoeken (Verweij- Jonker 2006, Beke 2009) bewijzen het tegendeel.

Zoals is vastgesteld zijn doelgroepen niet of in zeer geringe mate betrokken of betrokken geweest bij de beleidsvorming van het prostitutiebeleid. De doelgroep van exploitanten worden niet betrokken in formele overlegstructuren en zijn niet lid van commissies. De doelgroep sekswerkers worden meer betrokken bij het beleidsvormingsproces maar nog steeds in zeer geringe mate. Contacten bestaan met de Rode Draad en zij heeft zitting in de adviesgroep prostitutie. Verwacht wordt dat deze contacten minder worden, aangezien de Rode Draad zeer waarschijnlijk dit jaar op houdt te bestaan wegens faillissement. Toenadering met sekswerkers wordt wel gezocht, maar vindt nog niet gestructureerd plaats. Ook in andere steden is dit het geval. Een rondvraag bij Rotterdamse sekswerkers door zowel de Rode Draad en PMW is onlangs in opdracht van de directie Veiligheid gehouden.

Concluderend wordt gesteld dat de mate van verbondenheid en verwevenheid tussen beleidsvormers en doelgroepen van Rotterdamse prostitutiebeleid gering is. Beleidsvormers hebben niet een overwegend sterk positieve houding ten opzichte van de doelgroep. Wel lijkt de laatste jaren meer toenadering te zijn geweest naar de doelgroepen toe en pogingen ondernomen om de doelgroepen te betrekken bij de beleidsvorming. Deze pogingen waren niet van dien aard dat hierin continuïteit is aangebracht. Daarom kan niet gesproken worden van een hoge mate van verwevenheid. Het beleid gaat over de doelgroepen. Beleidsvormers blijken de doelgroepen wel te willen betrekken maar niet te weten hoe dit dient te gebeuren. Zoals eerder is gezegd; het blijft een bijzonder beroep. Het gebrek aan vereniging bij de doelgroepen, maar ook twijfels jegens de betrouwbaarheid, intenties en representativiteit van leden van de doelgroepen is daarbij aanwezig.

7.2.1 Keuze van beleidsinstrumenten

Zoals gesteld zijn de mate van verbonden- en verwevenheid verklarende factoren voor de keuze van beleidsinstrumenten. Het vergunningstelsel is het belangrijkste instrument van het prostitutiebeleid van Rotterdam. Het vergunningstelsel richt zich op geboden en verboden en doet daarmee een normatief beroep op de doelgroep, voornamelijk de exploitanten. Daarnaast is het een individueel instrument; vergunningen worden verleend aan personen. Ook in andere steden is het vergunningstelsel het voornaamste beleidsinstrument waarmee handhaving en toezicht plaatsvindt. Hieruit blijkt dat prostitutie nog altijd als openbare ordeprobleem wordt beschouwd in de verschillende steden en nog niet volledig als een legale bedrijfstak.

Het vergunningstelsel is tevens beperkend van aard doordat het zich richt op het onttrekken van hulpbronnen. Door middel van toezicht, handhaving en sanctionering van overtredingen wordt getracht de doelgroepen van beleid te dwingen tot naleving van de gestelde wet- en regelgeving.

Een overtreding van de vergunningsregels wordt bestraft middels een bestuurlijke maatregel. De vergunning wordt ingetrokken, een dwangsom of een tijdelijke sluiting wordt opgelegd. Het bieden van hulpbronnen die gedragsalternatieven aantrekkelijker maken is daarbij niet aan de orde.

“Je hoort van de exploitanten ook een bepaalde onvrede over de illegaliteit. Zij moeten zich aan allerlei regels houden en in de illegaliteit valt veel meer te verdienen. Ze worden meer gestraft dan beloont hiervoor” (respondent)

Daarnaast is geen keuze aan de doelgroep overgelaten of een beleidsinstrument wel of niet op verschillende leden van de doelgroep van toepassing is. Prostitutie exploiteren op een bedrijfmatige manier zonder vergunning is strafbaar. Het vergunningstelsel is het enige instrument en geen andere gedragsalternatieven worden geboden voor het legaal bedrijfsmatig exploiteren van prostitutie. De hulpverlening aan sekswerkers kan ook worden gezien als een instrument van het prostitutiebeleid maar heeft minder prioriteit gekregen in het beleid dan het vergunningstelsel.

Het instrument van vergunningverlening richt zich alleen op de juridische rationaliteit. Daarmee is voorbij gegaan aan de verschillende andere rationaliteiten van actoren die van invloed zijn op hun gedrag en handelwijze. Zoals al eerder is aangegeven is bij de beeldvorming van het prostitutiebeleid de doelgroep zeer gering tot niet betrokken. Van tweezijdige relaties is dus geen sprake.

Het beleidsinstrument is voornamelijk dirigerend van aard. De directie Veiligheid heeft met het vergunningstelsel de uitvoering uitbesteedt aan andere actoren binnen het netwerk. De politie (CPM) is aangesteld als toezichthouder, GGD dient zorg te dragen voor de gezondheidsaspecten en naleving van veiligheid- en inrichtingseisen. THE is verantwoordelijk voor een goede vergunningverlening. Dit zijn allen nauw gelinieerde organisaties met de directie Veiligheid op verschillende andere beleidsterreinen. Een hoge mate van verbondenheid en verwevenheid lijkt voor de rol van de beeldvormers geen motief te zijn. Immers aangenomen werd in hoofdstuk vijf dat een hoge mate van verbonden- en verwevenheid reden is om de uitvoering over te laten aan actoren die binnen het netwerk participeren. Zojuist is geconstateerd dat een geringe mate van verbondenheid en verwevenheid aanwezig is tussen beeldvormers en de doelgroepen van het prostitutiebeleid. Dit blijkt ook uit de keuze voor beleidsinstrumenten. Gekozen is voor een juridisch, beperkend beleidsinstrument dat een normatief beroep doet op de doelgroepen van het prostitutiebeleid. Overwegingen gebaseerd op traditie, deskundigheid en bekendheid zijn motieven om de uitvoering over te laten aan actoren binnen het netwerk van het prostitutiebeleid in Rotterdam.

Beleidsinstrumenten hebben een invloed op bepaalde processen in de samenleving en leveren een bijdrage leveren aan het bereiken van gestelde doeleinden. In het prostitutiebeleid van Rotterdam is het vergunningstelsel een doel op zich geworden. Na de invoering van het stelsel is de gemeente blijven hangen in regulering en sanering terwijl het doel al bereikt was. Door de nadruk op regulering en sanering van de prostitutiebranche met behulp van het vergunningstelsel en het stigma op het werk, is de positie van de sekswerker nauwelijks verbeterd. Het stelsel speelt niet in op de veranderende vraag en geen pogingen worden gedaan om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Ontwikkelingen worden overkomen en beleid is voornamelijk reactief. De ontbrekende regierol geeft hiervoor een verklaring.

Aangegeven is dat onduidelijkheid bestaat over regels bij exploitanten. In het huidige beleid is weinig gebruik gemaakt van communicatieve instrumenten op een structurele manier; weinig is bekend bij doelgroepen over het beleid en de regels die daarbij horen. Daarnaast is weinig tot geen inzicht in de

marktwerking van prostitutie en de positie van sekswerkers daarin, terwijl dit wel wenselijk wordt geacht om tot een goed functionerend prostitutiebeleid te komen. Dit blijkt niet alleen het geval te zijn in Rotterdam. Ook in andere steden is nog altijd onvoldoende zicht op de marktwerking en is de positie van sekswerkers onderbelicht gebleven. Hierdoor is het prostitutiebeleid van de verschillende steden als reactief aan te merken.

Concluderend kan worden gesteld dat in het prostitutiebeleid van de gemeente Rotterdam het voornaamste beleidsinstrument, het vergunningstelsel, juridisch en beperkend van aard is en doet een normatief beroep op doelgroepen van het beleid. De geringe mate van verwevenheid en verbondenheid geeft voor deze keuze een verklaring. De geringe contacten die worden onderhouden met doelgroepen en de niet overwegend positieve houding zorgen ervoor dat geen open houding ten opzichte van de keuze voor beleidsinstrumenten ontstaat dat meer gebaseerd is op haalbaarheid en effectiviteit van het instrument. De keuze voor het vergunningstelsel, als belangrijkste beleidsinstrument van het prostitutiebeleid, maakt gedragalternatieven niet aantrekkelijker en heeft niet alle gewenste effecten opgeleverd. Bestendinging heeft niet plaatsgevonden en ook de positie van sekswerkers is nauwelijks veranderd.

7.3 Lerende praktijken

Zoals is geconcludeerd is in de beleidsvorming van het prostitutiebeleid weinig tot geen sprake van een hoge mate van verbonden- en verwevenheid. Aangenomen is in hoofdstuk vier dat een bepaalde mate van verbonden- en verwevenheid noodzakelijk is voor het ontstaan van ruimte, vitale en flexibele coalities, open structuur en een '*sense of urgency*' zodat lerende praktijken kunnen ontstaan en van ervaringen geleerd kan worden en aanpassingen kunnen worden gedaan in beleid. Op deze manier kan 'beter' beleid ontstaan. Leren heeft immers betrekking op "het beter leren zien en waarderen van wat zich reeds afspeelt en op het leren onderkennen van nieuwe mogelijkheden voor gedrag en organisatie" (WRR 2006:36) zodat doelen kunnen worden bijgesteld en beschikbare instrumentarium kan worden beproefd. Daarvoor is het van belang dat "ervaring, kennis en normatief inzicht die licht kunnen werpen op de ongetemde problematiek en het kritisch oordelen daarvan" (WRR 2006:36) worden opgedaan.

Succesvol geïmplementeerd beleid wordt gekenmerkt door een proces van adoptie van de gewenste condities naar de praktijkcondities, organisatorische dynamiek en onzekerheden. Systematisch inzicht in wat wel en niet werkt in het prostitutiebeleid is in geringe mate aanwezig. Het vergunningstelsel heeft duidelijke effecten onderscheiden, maar weinig tot geen inzicht is de laatste jaren opgedaan over het functioneren van de branche en de marktwerking van prostitutie. Het stelsel is juridisch en beperkend van aard en doet een normatief beroep op de doelgroep. Dit betekent dat het beleid onvoldoende kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen en geen pro actief beleid gevoerd kan worden.

Het is tevens voor lerende praktijken van belang een '*sense of urgency*' te creëren door middel van '*framing*'. Bestuurlijk gewicht is daarbij belangrijk zodat nieuwe of verwaarloosde dossiers weer onder de aandacht komen. Wanneer door bestuurders het nut van een bepaalde aanpak wordt ingezien, kan snel worden gehandeld. Prostitutie is geen beleidsonderwerp waar prioriteit aan wordt gegeven binnen de directie Veiligheid. Tevens is gebleken is dat de verschillende politieke partijen in de gemeente Rotterdam zeer uiteenlopende visies hebben over prostitutie en de aanpak ervan. Daarnaast heeft prostitutie een stigma waardoor het politiek gevoelig ligt en het onderwerp liever wordt vermeden. Juist vanwege de diversiteit aan politieke meningen en politieke gevoeligheid dient de continuïteit van beleid gewaarborgd te worden door een duidelijke visie en meer inzicht in de branche. Hierdoor kan gericht sturing gegeven worden aan gewenste en ongewenste ontwikkelingen.

Zoals gesteld is weinig ruimte beter te leren zien en waarderen wat zich afspeelt binnen het prostitutiebeleid. Structureel terugkerende overleggen gericht op het prostitutiebeleid waarin alle kernpartners in deelnemen zijn in geringe mate aanwezig. Hierdoor heeft aanpassing in doelen, visie, methoden en aanpak niet plaatsgevonden.

Informeel individuele contacten vinden in meerdere mate plaats doordat kernpartners ook in andere beleidsvelden met elkaar samenwerken. Flexibele en vitale coalities zijn in mindere mate aanwezig. Geconstateerd is dat, indien een bepaalde noodzaak aanwezig is, deze wel kunnen ontstaan. Dit komt tot uiting in het beleggen van een incidenteel overleg. Het overleg tussen directie Veiligheid, THE en GGD cluster technisch hygiënezorg is daar een voorbeeld van. In dit overleg werden pogingen

gedaan een oplossing te bedenken voor de technische hygiënecontroles. Het opzetten en opheffen van forums en werkgroepen is niet voor gekomen in de periode van dit onderzoek.

Het prostitutiebeleid heeft weinig prioriteit in de werkzaamheden van de directie Veiligheid. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat het overleg over de technische hygiënecontrole niet door directie Veiligheid is geïnitieerd. Directie Veiligheid wordt wel als regisseur aangewezen gezien hun verantwoordelijkheid op prostitutiegebied als vergunningverlener. Gebrek aan regie en prioriteitstelling bij de directie Veiligheid zijn belangrijke elementen die het leervermogen op gebied van het prostitutiebeleid in de weg staan. Hierdoor worden langs de al bestaande en veel gebruikte kaders gehandeld en is weinig ruimte aanwezig om ervaringen en kennis te delen en de doelgroep daadwerkelijk te betrekken. Hierdoor worden aanpassingen in beleid om beter aan sluiting te vinden bij de beleidspraktijk nauwelijks gedaan.

7.4 Slotbeschouwing

Gemeenten zijn in staat om sturing te geven aan bepaalde gewenste en ongewenste ontwikkelingen door middel van beleid en beleidsinstrumenten. Hoe beleidskeuzes uiteindelijk doorwerken in de praktijk is afhankelijk van de politiek- bestuurlijke en maatschappelijke context en hoe gereageerd wordt op bepaalde keuzes door betrokken organisaties en doelgroepen van beleid.

Gebleken is dat bij beleidsvormers van het prostitutiebeleid een toenemende roep is om sturing van de gemeente. De terugloop van vergunningen en de verschuiving naar illegale vormen van prostitutie wordt als belangrijke gevolgen gezien van de ontbrekende regierol. De geconstateerde ontwikkelingen vragen om een aanscherping binnen de kaders van het al bestaande beleid maar ook een hogere prioriteit en capaciteit binnen de gemeente dan nu het geval is. Prostitutie is een bijzondere branche, juist vanwege het seksuele karakter van het sekswerk. Deze branche heeft daarom extra aandacht nodig om te komen tot een veilige, aantrekkelijke legale branche. De gemeente is, als vergunningverlener, primair verantwoordelijk voor het prostitutiebeleid.

Ondanks dat respondenten hebben aangegeven dat ervaringen beter worden gedeeld en samenwerking beter gaat dan een aantal jaren geleden, vindt dit nog onvoldoende plaats om van lerende praktijken te spreken. Daarnaast speelt het stigma een mede verklarende rol in de geringe mate van verbondenheid en verwevenheid tussen beleidsvormers en doelgroepen van het beleid. De uitwisseling van kennis, ervaringen en contacten hebben tot gevolg dat percepties, doelen en de inzet van instrumenten kunnen worden bijgesteld. De beschreven ontwikkelingen hebben niet geleid tot aanpassing van beleid of beleidsinstrumenten om zodoende meer sturing te geven aan gewenste en ongewenste ontwikkelingen. Door het ontbreken van ruimte, de mogelijkheid tot ontstaan van flexibele, vitale coalities, een *'sense of urgency'*, het ontbreken van de regierol en prioriteitstelling is dit niet tot stand gekomen.

Het vergunningenstelsel is het belangrijkste instrument van het prostitutiebeleid in Rotterdam maar ook in andere steden. Getracht wordt met behulp van dit stelsel ook de positie van sekswerkers te verbeteren. Gebleken is dat dit niet tot de gewenste resultaten heeft geleid. Het stelsel heeft niet geleid tot een aantrekkelijker legale branche. Door de nadruk op regulering en sanering is weinig tot geen inzicht verkregen in de marktwerking van prostitutie. Het vergunningenstelsel heeft bijgedragen aan de bescherming van de openbare orde. Van een instrumentenmix is geen sprake, het voornaamste instrument is juridisch, beperkend en individueel van aard. Er is niet getracht extra effecten te genereren om de zwakke kanten van het vergunningenstelsel te compenseren. Hierdoor is de positie van sekswerkers niet dusdanig verbeterd, heeft bestendinging niet plaatsgevonden en is de legale branche niet aantrekkelijker geworden. De geringe mate van verbondenheid en verwevenheid geeft hiervoor een verklaring. De geringe mate van verbondenheid en verwevenheid tussen beleidsvormers en doelgroepen van het prostitutiebeleid verklaart de keuze voor juridisch beperkende instrumenten. Hierdoor is geen ruimte voor uitwisseling van ervaringen en kennis zodat andere inzichten worden verworven en aanpassingen in beleid plaatsvindt.

Geconcludeerd kan worden gesteld dat, indien de gemeente Rotterdam een veilige en aantrekkelijke legale prostitutiebranche wil creëren dat aansluit op ontwikkelingen in de branche, zij de mate van verwevenheid en verbondenheid zal moeten vergroten. Een bepaalde mate van verbondenheid en verwevenheid maakt immers lerende praktijken mogelijk waardoor kennis en ervaringen gedeeld kan worden. Hierdoor worden nieuwe inzichten verworven, aanpassing in beleid kan plaatsvinden en een 'betere' aansluiting bij de beleidspraktijk wordt gevonden.

8. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt als eerste kort aangegeven wat in de voorgaande hoofdstukken is besproken. Naar aanleiding hiervan zal de hoofdvraag worden beantwoord. Vervolgens worden aan de hand van de conclusies een aantal aanbevelingen gedaan die handvatten bieden voor de vormgeving van een nieuw prostitutiebeleid voor de gemeente Rotterdam.

8.1 Beantwoording centrale vraag

In hoofdstuk twee is het prostitutiebeleid van de gemeente Rotterdam zoals bedoeld inzichtelijk gemaakt. Daarmee wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag. In dit hoofdstuk is kort uiteengezet wat met het beleid wordt beoogd en hoe getracht wordt deze doelstellingen te bereiken.

In hoofdstuk drie is de theorie aan de orde gekomen die voor dit onderzoek relevant is. Daarin is naar voren gekomen dat beleid wordt beïnvloed door verschillende factoren, beleid wordt vormgegeven in een netwerk dat wordt gezien als een sociaal interactieproces. Uit hoofdstuk vier is gebleken dat de mate van verbondenheid en verwevenheid die de verhouding tussen beleidsvormers en doelgroepen van beleid weergeeft en de keuze voor beleidsinstrumenten bepalen. Verondersteld is dat een hoge mate van verbondenheid en verwevenheid leidt tot aanpassing van beleid naar de beleidspraktijk. Een bepaalde mate van verbondenheid en verwevenheid maakt namelijk lerende praktijken mogelijk waardoor kennis en ervaringen gedeeld worden en nieuwe inzichten worden verworven. Hierdoor vindt aanpassing in beleid plaats en kan 'beter' beleid ontstaan.

Om uitspraken te kunnen doen over het functioneren van het huidige prostitutiebeleid is het noodzakelijk ook de uitvoering van het beleid inzichtelijk te maken. In hoofdstuk vijf is ingegaan op de beleidspraktijk van het prostitutiebeleid en geeft antwoord op de tweede deelvraag. Uit dit hoofdstuk komt een aantal punten naar voren. Het prostitutiebeleid van Rotterdam wordt volgens respondenten gekenmerkt door regulering en sanering van de branche. Het vergunningstelsel is het belangrijkste beleidsinstrument. Daarnaast, met uitzondering van de hulpverlening, worden geen andere instrumenten structureel gebruikt waarmee sturing wordt gegeven aan gewenste en ongewenste ontwikkelingen in de prostitutiebranche. De werking van het vergunningstelsel wordt als positief gewaardeerd door respondenten. Exploitanten zijn verplicht hulpverlenende instanties toegang te verlenen. Overlast komt weinig voor, maar de afname van het aantal verstrekte vergunningen wordt als een negatieve ontwikkeling gezien. Hierdoor wordt het inzicht in de branche verkleint. Opvallend is dat respondenten een soortgelijke visie hebben op prostitutie. Zij zien prostitutie als een maatschappelijke realiteit en dient zo veilig mogelijk plaats te vinden. Ondanks de legalisering blijft prostitutie wel een bijzonder beroep, apart van alle andere beroepen.

Uit hoofdstuk zes is gebleken dat de verschillende andere steden hebben te kampen met een soortgelijke ontwikkeling als in de gemeente Rotterdam. Uit het onderzoek in Amsterdam (Beke 2009) blijkt dat een verdere bewuste ingezette sanering niet tot de gewenste effecten leidt. De positie van sekswerkers verslechtert eerder dan dat deze verbeterd. Sekswerkers blijven namelijk in veel gevallen actief in de branche. Financiële overwegingen en gebrek aan alternatieven zijn hiervoor de belangrijkste redenen. Uit deze ervaringen van andere steden kan de gemeente Rotterdam lering trekken; een verdere onbewuste of bewuste sanering leidt niet tot het behalen van de gestelde doelstellingen en meer gedragsalternatieven moeten geboden worden. Hiermee is deelvraag vier beantwoord.

De derde deelvraag is beantwoord in hoofdstuk zeven. In dit hoofdstuk is een koppeling gemaakt tussen de methodiek zoals beschreven in hoofdstuk vier en de onderzoeksresultaten uit hoofdstuk vijf en zes. Uit deze analyse is gebleken dat door het stelsel een onderscheid gemaakt kan worden in legale en illegale vormen van prostitutie. Het vergunningstelsel is juridisch, individueel, beperkend en dirigerend van aard. Actoren worden gedwongen zich hieraan te conformeren door middel van sanctiëring. Ook in andere steden is dit het geval. Hierdoor is meer zicht gekregen op de branche. Daarnaast wordt de samenwerking tussen beleidsvormers als positief ervaren. De mate van verbondenheid en verwevenheid tussen beleidsvormers en doelgroepen van het Rotterdams prostitutiebeleid is echter gering. Dit blijkt ook uit het feit dat de positie van sekswerkers onderbelicht is gebleven. Sekswerkers hebben meer plichten dan rechten en onvoldoende kennis en inzicht is aanwezig over de branche. Weinig communicatieve beleidsinstrumenten zijn gebruikt. Dit soort

instrumenten zijn wel van belang voor een goed functionerend prostitutiebeleid. Daarnaast bestaat bij kernpartners de wens voor een sterkere regierol vanuit de directie Veiligheid.

Concluderend wordt gesteld dat het beleid te veel is blijven hangen in de regulering en sanering van de branche. Het vergunningenstelsel is geen instrument meer, maar is een doel op zich geworden. De ontbrekende regierol van de gemeente Rotterdam is hiervoor de voornaamste reden. Intenties zijn aanwezig de branche meer te betrekken bij het beleid maar enige twijfel over hoe dit dient te gebeuren en het gebrek aan prioriteitstelling heeft ervoor gezorgd dat dit nog niet structureel gebeurt. Dit geeft de geringe mate van verwevenheid weer. Behoeftte aan anonimiteit bij de doelgroepen en stigma, maar ook twijfel over de betrouwbaarheid en representativiteit bij beleidsvormers over leden van de doelgroepen zijn belangrijke redenen. Dit weerspiegelt een geringe mate van verbondenheid. Hierdoor is het voor nieuw te vormen beleid lastig aanpassingen in beleid door te voeren om te komen tot een prostitutiebeleid dat beter aansluit bij de beleidspraktijk.

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

Waarmee dient het nieuwe prostitutiebeleid van Rotterdam rekening te houden?

Om te komen tot een goed functionerend prostitutiebeleid dient rekening gehouden te worden met de dynamiek van de prostitutiebranche, het bijzondere karakter van sekswerk, het stigma en de diversiteit aan meningen over de invulling van beleid. Dit vraagt een duidelijke visie van de gemeente en meer inzicht in de prostitutiebranche zodat sturing kan worden gegeven aan gewenste en ongewenste ontwikkelingen en de continuïteit van beleid gewaarborgd blijft en beter kan worden ingespeeld op de beleidspraktijk.

8.2 Aanbevelingen

Met dit onderzoek is inzicht verkregen in het functioneren van het Rotterdamse prostitutiebeleid. Gebleken is dat de gemeente Rotterdam een aantal punten kan verbeteren. In deze paragraaf worden handvatten geboden voor de vormgeving van het prostitutiebeleid van de gemeente Rotterdam.

De directie Veiligheid dient inhoud te geven aan haar regierol door prostitutie meer prioriteit te geven en te streven naar een intensivering van contacten met de beleidsvormers en doelgroepen van beleid. Hierdoor ontstaan een positievere attitude jegens elkaar en kan gekomen worden tot een optimale inzet van een combinatie van beleidsinstrumenten en een veilige, aantrekkelijke en volwaardige legale branche ontstaat. Concreet heeft dit betrekking op:

- De regierol van de gemeente. De gemeente, primair verantwoordelijk voor het prostitutiebeleid, dient de regierol op te pakken en voldoende capaciteit beschikbaar te stellen om de regiefunctie te kunnen vervullen. Een lerende gemeente kan taken uitbesteden aan organisaties die daar beter toe in staat zijn (WRR 2006) en geeft blijk aan deze regierol. Belangrijk is dat keuzes worden geëxpliciteerd.

- Het vergunningenstelsel;

In beleid moet ruimte zijn om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en kennis en ervaringen te delen (Maaskant 2007), zodat nieuwe inzichten worden verworven en aanpassing van beleid en beleidsinstrumenten kan plaatsvinden. De beschreven ontwikkelingen op gebied van prostitutie lijken een vraag te beantwoorden die niet (voldoende) in het huidige legale aanbod terugkomt. Dit illegale aanbod lijkt zich te richten op de vraag naar toegankelijke, anonieme en goedkope vormen van prostitutie. Door het vergunningenstelsel beter te benutten kan de gemeente haar regierol oppakken én beter inspelen op vraag en aanbod. Hierdoor wordt meer sturing gegeven aan gewenste en ongewenste ontwikkelingen. Voorgesteld wordt een actief beleid te voeren op de leegstaande panden met bestemming seksinrichting en deze ter beschikking te stellen aan zelfstandig werkende sekswerkers. Gedacht kan worden aan een beheerstichting of maatschappen waarin een maximum aantal sekswerkers zelfstandig kunnen werken. Op deze wijze blijven vrouwen zelfstandig werkzaam en wordt ook toezicht vergemakkelijkt.

Indien het maximumstelsel blijft gehandhaafd kan dit betekenen dat alsnog niet voldoende wordt ingespeeld op de vraag naar prostitutie. Het aantal leegstaande panden is immers maar zeer beperkt en afhankelijk van het verloop onder exploitanten.

Het creëren van een ruimer vergunningenstelsel behoort ook bij de mogelijkheden. Immers in de gemeente Amsterdam is gebleken dat een verdere bewuste sanering niet de gewenste resultaten

heeft en ook het huidige vergunningenstelsel van Rotterdam leidt tot een verdere sanering. Dit wordt als een negatieve ontwikkeling ervaren.

Animeerbars zijn een voorbeeld van een vraag die niet wordt beantwoord in het legale aanbod. Animeerbars kunnen worden geclassificeerd als niet locatiegebonden seksinrichtingen, immers, de bar fungeert als bemiddeling en de feitelijke seksuele handelingen vinden elders plaats. Mogelijkheid bestaat om dergelijke bars in aanmerking te laten komen voor een vergunning zoals dit ook het geval is bij escortbureaus.

- Structureel overleg;

Inzetten op een veilige en aantrekkelijke legale bedrijfstak én daarnaast in blijven zetten op bestrijding van gedwongen prostitutie en misstanden in zowel legale sector als illegale sector is vereist. Gebleken is dat aandacht voor alleen de legale sector leidt tot een verschuiving naar de illegaliteit. De nadruk op de illegaliteit leidt tot problemen in het legale deel. Nieuwe ontwikkelingen dienen daarom structureel gevolgd te worden. Op deze wijze kan dit voor beide beleidsvelden complementair werken. Dit is van belang om kennis en ervaringen te delen en geeft de mogelijkheid tot aanpassing van beleid, beleidsinstrumenten en sturing ervan. Structureel overleg over koers, vorderingen, ontwikkelingen, signalen, nut en noodzaak georiënteerd op de *legale* branche dient daarom minstens één keer per half jaar plaats te vinden met alle beleidsvormers.

- Handhaving en toezicht;

Voor het succes van de uitvoering is ook handhaving en toezicht van belang. Belangrijk is dat duidelijkheid bestaat over wat wel en niet kan op gebied van prostitutie in de gemeente Rotterdam bij doelgroepen van het beleid en bij klanten van sekswerkers in Rotterdam. Dit kan door eenduidige handhaving en toezicht. Een betere toepassing van de HoN-aanpak, de bestuursrechtelijke aanpak van illegale prostitutie, levert een bijdrage aan de regierol en maakt een pro-actiever gemeentelijke prostitutiebeleid mogelijk. Hierdoor kan beter ingespeeld worden op gewenste en ongewenste ontwikkelingen in de prostitutiebranche.

- Informatieverstrekking en voorlichting;

Dit dient te gaan over het prostitutiebeleid van de gemeente Rotterdam. Gebleken is dat informatie en voorlichting nodig is voor een goed functionerend beleid. Ook draagt het bij aan een positievere beeldvorming. De gemeente heeft een voorbeeldfunctie als het gaat om het uitdragen van doelstellingen van beleid. Het creëren van een legale volwaardige bedrijfstak is daar één van, maar ook een goede informatievoorzieningen hoort daarbij.

Het internet kan een handig instrument zijn voor informatievertrekking. Op de site van de gemeente Rotterdam dient het beleid eenvoudig vindbaar te zijn. Mogelijkheid bestaat om op bekende vraag- en aanbodsites bezoekers en adverteerders te attenderen op de regels die gelden in de verschillende steden. Daarnaast dienen toezichthouders, handhavers en veldwerkers een eenduidige boodschap te geven over het prostitutiebeleid in Rotterdam aan de doelgroepen. Een structureel communicatieplan, ook met oog op de komende wet regulering prostitutie, is daarbij noodzakelijk.

- Doelgroepen van beleid;

Een open houding van gemeente ten opzichte van doelgroepen van beleid kan het leggen van contacten stimuleren (Bressers 1993). Hierdoor ontstaat ruimte om te komen tot een breed gedragen integraal beleid. De doelgroep exploitanten kan als klankbord worden gebruikt voor aanpassingen van beleid. Ditzelfde geldt voor sekswerkers. Immers, een hoge mate van verwevenheid kan een open houding bevorderen en maakt aanpassing van beleidsinstrumenten mogelijk (Bressers 1994). Daarnaast zijn exploitanten en sekswerkers een belangrijke bron van informatie als het gaat om opsporing van illegale en gedwongen prostitutie. Dit kan alleen als de branche als serieuze partner wordt gezien en effectieve handhaving zichtbaar is. De branche heeft zelf ook een verantwoordelijkheid als het gaat om het creëren van een goed en veilig functionerende bedrijfstak. Belangrijk is dat de branche zelf, zowel de sekswerkers als bonafide exploitanten, een positief geluid laat horen; ofwel aan hun eigen imago werken. Ook zij zijn gebaat bij een goed functionerende legale branche. De gemeente kan dit stimuleren door in te zetten op intensivering van contacten met de doelgroep. Een hoge mate van verwevenheid zal immers het verkrijgen van informatie over en van de doelgroep vergemakkelijken. Dit kan leiden tot een meer positieve attitude van beleidsvormers ten opzichte van doelgroepen van beleid. Nieuwe inzichten kunnen hierdoor worden verkregen, waardoor beleidsinstrumenten aangepast kunnen worden die 'beter' aansluiten op doeleinden en informatie die beleidsvormers en de doelgroepen hebben. Hierdoor ontstaat 'beter' beleid.

Literatuur

- Bakker, W. waarden, van, F. (red) (1999) *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Boom: Amsterdam.
- Beke (2009) Weg achter het raam? De eerste resultaten van een onderzoek naar de effecten van sluiting van de raambordelen in Amsterdam op de raamsekswerkers.
- Bekkers, V. (2007) *Beleid in beweging, Achtergronden, benaderingen, fases en aspecten van beleid in de publieke sector*. Lemma: Den Haag.
- Biesman, S., Stoep, van, der. R., Naayer, H., Bieleman, B. (2006) *Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: Niet-legale prostitutie*. IntraVal: Groningen- Rotterdam
- Bovens, M.A.P, Hart't, P. Twist, van, M.J.W. (2007) *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Kluwer: Alphen aan de Rijn.
- Bressers, J. (1993) Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze. *Beleidswetenschap*. Jrg 4. 4. pp. 309-330
- Bressers, J. (1994) *Beleidsinstrumenten in het beleidsproces*. VUGA: Den Haag
(doc.utwente.nl/4549/1/8960.pdf)
- Bruijn, de, H., Heuvelhof, ten, E., Veld, in 't, R. (2002) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Academic Service.
- Bruijn, de, J.A., Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.F.M. (1992) *Management van complexe beleidsnetwerken*. Working paper nr. 1.
- CSTM (2006) *Evaluatie Handhaven op Niveau*. Universiteit Twente: Enschede
- Directie Veiligheid, Afdeling Kennis en Handhaving (2009) Jaarverslag Bestuurlijke Handhaving 2008. Bestuursdienst Rotterdam
- Dixit, A. & Nalebuff, B.J. (1991) *Thinking strategically. The competitive edge in Business politics and everyday lives*, New York.
- Duin, van, M.J. (1992) *Van rampen leren. Een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorwegongevallen, hotelbranden en industriële ongevallen*. Rijksuniversiteit Leiden. Proefschrift.
- Engbersen, G. (2006). *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland, Amsterdam*: Amsterdam University Press
- Evaluatie landelijke escortpilot (2003)
- Gemeente Amsterdam (2006) *Oud beroep, nieuw beleid. Nota prostitutie 2007-2010*. Directie Openbare orde en Veiligheid
- Gemeente Amsterdam (2007) *Prostituee v/m Amsterdam. Weerbaar en Zelfstandig 2008-2010*. Dienst Zorg en Samenleven.
- Gemeente Amsterdam (2008) *Hart van Amsterdam. Strategienota coalitieproject 1012*
- Gemeente Rotterdam (2000) *Rotterdams Prostitutiebeleid*
- Gemeente Rotterdam (2004) *Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid. 'Een onderzoek naar de gemeentelijke effecten van drie jaar opheffing bordeelverbod'*.
- Gemeente Rotterdam (2006). *De stad van aanpakken: Voor een Rotterdams resultaat Collegeprogramma 2006-2010*. Rotterdam: College van Burgemeester en Wethouders
- Gemeente Rotterdam (2007) *Actieprogramma maatschappelijke Integriteit*.
- Gemeente Rotterdam (2008) *Terugblik op de toekomst*. Rotterdam, Directie Veiligheid
- Gemeente Rotterdam (2009) *Jaarrapportage bestuurlijke handhaving*. Rotterdam, Directie Veiligheid
- Giusta, M.D., Di Tomasso, M.L., Strom, S. (2008) *Sex Markets, A Denied industry*. Routledge: London.
- Goderie, M. Boutellier, H. (2006) *Prostitutie in Rotterdam*. Verweij Jonker Instituut: Utrecht.
- Hakvoort, J.L.M., Klaassen, H.L. (2004) *Bedrijfsvoeringstechnieken. Voor overheid en non-profitorganisaties*. SDU uitgevers: Den Haag.
- Hall, P. A. (1993) Policy Paradigms, social learning and the state: in *Comparative Politics*, vol 25, nr.3, pp 275-296.
- Handhaving op Niveau (2006) *Handhaving in de prostitutiebranche*.
(www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/bestuurlijk-handhaven/prostitutiebeleid/best-practices-hon.pdf)
- Hüsen, M. (2001) *Een geoorloofde, maar geen normale branche. Over de opheffing van het algemeen bordeelverbod en de mogelijkheden en moeilijkheden voor gemeenten om de omvang van de prostitutiebranche binnen hun grenzen te kunnen te reguleren*. Masterscriptie. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Koppenjan, J., Klijn, E. (2004) *Managing uncertainties in Networks*. Routledge: London.

- Korf, D. Benschop, A. Knotter, J. (2009) *Verborgene Werelden. Minderjarige jongens, misbruik en prostitutie*. Rozenberg Publishers: Amsterdam
- Korteland, E.H., Bekkers, V.J.J.M., Simons, M.E. (2006) *Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector*. Rotterdam: Centre for Public Innovation.
- Kuiper, de, M. (2009) *Mensenhandel in de prostitutie. Een veiligheidsplan tegen uitbuiting bij prostitutie in de politieregio Rotterdam- Rijnmond*. (examenonderdeel)
- Landelijk parket Openbaar Ministerie (2008) *Notitie versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel*.
- Maaskant, V (2007) *Tussen horizontale- en verticale wijzen van sturing. Een onderzoek naar lerende praktijken bij het interventieteam van deelgemeente Delfshaven*. Masterscriptie: Erasmus Universiteit.
- Michiels, F.C.M.A., Muller, E.R (2006) *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*. Kluwer: Deventer.
- Minister van Justitie (2009) Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. *Voortgang aanpak kinderpornografie*. (www.justitie.nl/images/voortgang%20aanpak%20kinderpornografie_14799_tcm34-195356.pdf)
- Oevelen, T. (2006) *Geketend Netwerk? Onderzoek naar de samenwerking in de aanpak van illegale prostitutie in de regio Rotterdam- Rijnmond*. Masterscriptie. Erasmus Universiteit
- Sabatier, P. A. (1993) Policy change over a decade or more. In Sabatier, P. A., Jenkins- Smith, H.C. (1993) *Policy change and learning. An advocacy coalition Approach*. West view Press: Colorado.
- Zaitch, D., Staring, R.H.J.M. (2009) The Flesh is weak and the Spirit even Weaker. Clients and Trafficked Women in the Netherlands. *Prostitution and Human Trafficking. Focus on Clients*. Springer: New York.
- Stichting Rode Draad (2006) *Rechten van een sekswerker*.
- Taskforce Mensenhandel (2009) Quick Win 1. versterking toezicht en vroegsignalering uitbuiting/mensenhandel.
- Teisman, G.R. (1992) Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief of besluitvorming over ruimtelijke investeringen. VUGA: Den Haag.
- Tops, P. (2007) *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Atlas: Amsterdam/Antwerpen.
- Veldkamp (2002) *Het imago van de prostitutie. Een onderzoek naar de beeldvorming betreffende de prostitutiebranche gehouden onder de Nederlandse bevolking*. WODC: Amsterdam
- Weitzer, R. (2000) Why we need more research on sexwork. In Weitzer, R (ed). *Sex for sale: Prostitution, pornography and the sex industry*. Routledge: London.
- Weitzer, R. (2005) Flawed theory and methods in studies of prostitution. *Violence Against Women*. Vol. 11. no 7.
- WODC (2007) *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Boom Juridische uitgevers: Meppel.
- WRR (2004) *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Rapport nr. 75.

Internet

- Brief reactie College bedrijfsplan Rode Draad (2008)
<http://biodata.asp4all.nl/andreas/2009/09012f97805405fd/09012f97805405fd.pdf> ` bezocht op 20 juli 2009
- CDA: overlast Keileweg moet definitief stoppen! (2002)
<http://www.cdarotterdam.nl/nieuws?id=593> bezocht op 12 maart 2009
- ChristenUnie (2005)
<http://rotterdam.christenunie.nl/page/4316#Bestuur%20&%20Veiligheid> bezocht op 12 maart 2009
- Concept wetsvoorstel (2008) Wet regulering prostitutie.
<http://www.minbzk.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/96303/wetsvoorstelconsultatie.pdf> bezocht op 25 februari 2009
- Discussie met politici over tippelzones in grote steden (2005)
www.digidak.nl/phorum/read.php?f=1&i=7&t=7 bezocht op 12 maart 2009
- Forse kritiek op interventieteams Rotterdam (2009)
<http://www.volkskrant.nl/binnenland/article475575.ece> bezocht op 11 mei 2009

- Interventie-aanpak werkt (2009)
<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageld=463>
bezoekt op 11 mei 2009
- Programma 2006-2010 ChristenUnie (2006)
<http://rotterdam.christenunie.nl/k/news/view/39645> bezoekt op 12 maart 2009
- Prostitutie Maatschappelijk Werk (2008)
www.humanitas-rotterdam.nl/tzmadi/pmw/algemeen/index.html bezoekt op 2 april 2009
- Sekswerker omhelst wethouder van den Anker (2005)
www.leefbaarrotterdam.nl/index.php/weblog/comments_marianne/post_keileweg_tijdperk/
bezoekt op 12 maart 2009
- Standpunten SP (2002)
http://rotterdam.sp.nl/standpunten/programma2002/vk_02hoofdstuk10.stm bezoekt op 12 maart 2009
- Uit de fractie. (Maart 2007) “ illegale prostitutie in Rotterdam”
www.pvdarotterdam.nl/nieuwsbericht/3068 bezoekt op 12 maart 2009
- Verkiezingsprogramma D66 (2006)
<http://d66rotterdam.nl/Verkiezingsprogramma#Prostitutie> bezoekt op 12 maart 2009
- Verkiezingsprogramma Groenlinks
<http://www.groenlinksrotterdam.nl/standpunten/verkiezingsprogramma.html> bezoekt op 12 maart 2009
- VNG reactie consultatie wetsvoorstel prostitutie (2009)
http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2009_overig/Kabinet_BABVI-U200900064.pdf
bezoekt op 25 februari 2009
- Wet regulering Prostitutie. Memorie van Toelichting
<http://www.minbzk.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/96303/wetsvoorstelconsultatie.pdf> bezoekt op 25 februari 2009

Bijlagen

Bijlage I- Overzicht van afgenomen interviews

Mevr.	M. Bijl	Prostitutie Maatschappelijk Werk
Mevr.	M. van Stempvoort	Prostitutie Maatschappelijk Werk
Mevr.	A. Sakin	GGD
Mevr.	A. Franken	GGD
Mevr.	C. van Nouhyus	GGD
De heer	K. Ridder	GGD
De heer	P. Labrujère	GGD
De heer	N. van der Schilt	CPM
De heer	H. van Rijssel	CPM
De heer	J. Custers	CPM
De heer	W. van Bladel	Delfshaven
De heer	J. Tjelpa	Centrumraad
De heer	M. Rieck	THE
Mevr.	D. Woei –A- Tsoi	OM
Mevr.	M. de Ranitz	OM
Mevr.	S. Altink	Rode Draad
De heer	A. Ruigrok	Belastingdienst
De heer	M. de Hul	SOZAWÉ
De heer	H. Hermens	Gemeente Eindhoven
De heer	H. Borst	Gemeente Eindhoven

Bijlage II Topiclijst interviews

Beleidsvormers

- doelstellingen van de organisatie
- methoden en aanpak om doelstellingen te bereiken
- welke middelen
- samenwerking met andere actoren
 - hoe, waarin en frequentie
- houding t.o.v. andere actoren
- rol in het beleid van organisatie en respondent
- naleving van beleid
- ervaringen met het beleid

Mate van verbondenheid en verwevenheid

- contact met doelgroep van beleid
- samenwerking met doelgroepen van beleid
- deelname van doelgroepen van beleid
- visie op prostitutie en de branche
- functioneren van de branche
- ervaringen met de branche

Beleidsinstrumenten

- Soort/type instrumenten
- draagvlak en steun
 - beleidsvormers
 - doelgroepen
- ervaringen met instrumenten
- sturingsmogelijkheden
- sturing van ontwikkelingen
- rol bij toepassing
- effecten

Lerende praktijken

- overlegstructuren
- urgentie van onderwerp
 - verschillen tussen actoren
- delen van ervaringen en kennis
- volgen van ontwikkelingen
- aanpassing/verandering van beleid
 - noodzaak ervan

