

Handhaving prostitutiebranche door gemeentelijke diensten

Evaluatie van de preventie-, controle- en handhavingsactiviteiten van gemeentelijke diensten.
Uitgevoerd op verzoek van het WODC van het ministerie van Justitie in het kader van de
Evaluatie Prostitutiebeleid.

Den Haag, 26 juni 2002

ES&E

Léon van Lier
Pauline Naber
Maaïke Verheij
Elles Zandhuis

NIPO Consult

Margriet Daniëls
Anniek Haverkamp

Inhoud

Samenvatting en conclusies	4
1. Inleiding	14
2. Doelstelling en achtergronden	16
2.1 Doelstelling van het onderzoek	16
2.2 Vraagstelling van het onderzoek	16
3. Uitvoering van het onderzoek	19
3.1 Onderzoeksbenadering	19
3.2 Selectie regio's en gemeenten	19
3.3 Contactlegging met gemeenten en diensten	20
3.4 Semi-gestructureerde vragenlijsten	21
3.5 Afnames interviews	21
3.6 Analyse en beschrijving van het materiaal	22
3.7 Begripsomschrijving	22
4. Gemeentelijk beleid	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Beleid	24
4.3 Vergunningvoorwaarden	29
4.4 Toezicht en controle op vergunningvoorwaarden	31
4.5 Handhaving	32
4.6 Samenvattend	35
5. Bouw- en woningtoezicht	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Beleid	37
5.3 Voorlichting en communicatie	38
5.4 Toezicht en controle	39
5.5 Handhaving	40
5.6 'Goede voorbeelden' en toekomstplannen	42
5.7 Samenvattend	43
6. Brandweer	45
6.1 Inleiding	45
6.2 Beleid	46
6.3 Voorlichting en communicatie	47
6.4 Toezicht en controle	48
6.5 Handhaving	49
6.6 Toekomstplannen	50

6.7 Samenvattend	50
7. GGD	52
7.1 Inleiding	52
7.2 Beleid	53
7.3 Voorlichting en communicatie	55
7.4 Toezicht en controle	57
7.5 Samenwerking	58
7.6 Implementatie wetswijziging	59
7.7 'Goede voorbeelden' en toekomstplannen	61
7.8 Samenvattend	62
8. Gemeentelijke Sociale Diensten	64
8.1 Inleiding	64
8.2 Beleid	65
8.3 Voorlichting en communicatie	66
8.4 Toezicht en controle	67
8.5 Handhaving	68
8.6 Personele bezetting bij Sociale Diensten	68
8.7 'Goede voorbeelden' en toekomstplannen	69
8.8 Samenvattend	69

Samenvatting en conclusies

1. Doel en opzet evaluatie

Sinds 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven. De wetwijziging moet bijdragen aan het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie, aan de bestrijding van exploitatie van ongewenste vormen van prostitutie (onvrijwillige prostitutie, misbruik van minderjarigen, prostitutie door illegalen), aan de verbetering van de positie van prostituees, en aan de ontvlechting van prostitutie en criminele randverschijnselen. Vanaf die datum is voor de vestiging van seks- en prostitutie-inrichtingen een vergunning nodig die door de gemeente wordt afgegeven.

Om de ontwikkelingen rondom de handhaving van de nieuwe wetgeving te kunnen volgen, organiseert het WODC van het ministerie van Justitie een landelijke evaluatie van het prostitutiebeleid, waarbij diverse deelonderzoeken zijn uitgezet. De resultaten van de *Evaluatie Prostitutiebeleid* dat eind 2001 en begin 2002 is uitgevoerd geven een eerste beeld van de effecten van de wetwijziging, en worden in het najaar van 2002 gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

ES&E is gevraagd één van de deelonderzoeken uit te voeren, namelijk *de wijze waarop en de resultaten waarmee lokale partners hun handhavingsrol ten aanzien van prostitutie vormgeven*. Het betreft met name diensten die op gemeentelijk niveau opereren en waartoe een directe landelijke ingang tot databestanden ontbreekt. Concreet gaat het om gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woning Toezicht (BWT), Brandweerkorpsen, Sociale Diensten en GGD-en.

Voor de uitvoering van dit onderzoek heeft ES&E samengewerkt met NIPO *Consult*. De resultaten van het onderzoek zijn uitvoerig beschreven in vijf inhoudelijke hoofdstukken van dit rapport, die elk worden afgesloten met een samenvatting. Dit hoofdstuk formuleert een antwoord op de zes onderzoeksvragen en de belangrijkste conclusies die op basis van het onderzoek getrokken kunnen worden.

Vraagstelling van het onderzoek

Op welke wijze, met welke inspanningen en met welke resultaten ontwikkelen lokale overheidsinstanties activiteiten die gericht zijn op voorlichting, regelgeving, toezicht, controle (preventief) en handhaving (repressief) van de prostitutiebranche?

Vervolgens gaat het om de zes onderzoeksvragen waarop het onderzoek antwoord moet geven:

Ten aanzien van preventieve handhaving:

1. Welk type voorlichtingsactiviteiten hebben de verschillende instanties naar de markt én naar andere instanties uitgezet?
2. Welke signalen zijn er van het vóórkomen van (in aard en omvang) ongewenste vormen van prostitutie (onvrijwillige, illegale en minderjarige)? En welke hulp- en begeleidingsactiviteiten worden er ondernomen naar de prostituees?

3. Op welke wijze en door middel van welke activiteiten houden instanties die op gemeentelijk niveau opereren, toezicht en controle op de naleving van de regels inzake prostitutiebeleid?

Ten aanzien van repressieve handhaving:

4. Hebben de betrokken instanties al gebruik gemaakt van de inzet van sancties (repressieve handhaving)?

Ten aanzien van samenwerking:

5. Op welke wijze werken lokale overheidsinstanties met elkaar en andere organisaties samen in hun preventieve en repressieve handhavingsactiviteiten?

Ten aanzien van landelijke beleidsmaatregelen:

6. Welke aanvullende (landelijke en/of regionale) beleidsmaatregelen zijn noodzakelijk om op lokaal en regionaal niveau de handhaving van de beoogde wetdoelstellingen te kunnen realiseren?

Opzet

Centraal staat het in beeld brengen van de activiteiten en de wijze waarop de handhaving van het prostitutiebeleid door vier gemeentelijke instanties – BWT, Brandweer, GGD, en de Sociale Dienst - plaatsvindt.

Gekozen is voor een kleinschalige, kwalitatieve opzet, waarbij na contactlegging met 20 gemeentelijke diensten die over vergunningverlening gaan, de beoogde diensten van die gemeenten zijn benaderd. De onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in semi-gestructureerde vragenlijsten voor elk type dienst, die in elke gemeente met de diensten zijn besproken. De vragenlijsten hebben een overeenkomstige opbouw, zijn door middel van een persoonlijk (face to face dan wel telefonisch) interview afgenomen bij de verantwoordelijke functionarissen van 20 gemeenten die prostitutiebeleid in hun portefeuille hebben. Daarnaast gaat het om functionarissen van 20 diensten BWT, 20 brandweerkorpsen, dertien diensten van de GGD (die in totaal 20 gemeenten bedienen), en acht Sociale Diensten.¹ De gemeenten zijn gespreid over Nederland geselecteerd en variëren in gemeentegrootte.

Analyse en opbouw rapportage

De interviewresultaten zijn deels kwantitatief deels kwalitatief verwerkt en geanalyseerd. De resultaten zijn beschreven in vijf hoofdstukken waarin (volgens de structuur van de vragenlijsten) de gegevens zijn verwerkt. De opbouw van de rapportage is als volgt:

- De eerste drie hoofdstukken bevatten een inleiding (1), doelstelling en achtergronden (2) en uitvoering (3) van het onderzoek.
- Hoofdstuk 4 bevat een korte beschrijving van de werkwijze inzake prostitutiebeleid in de betreffende gemeenten. Aan de orde komen de uitgangspunten van het gemeentelijke beleid; de stand van zaken met betrekking tot vergunningverlening; de delegatie en

¹ Deze dienst heeft – zo was de inschatting – tot nog toe beperkte concrete ervaring met handhaving van de prostitutiebranche. Vandaar de keuze voor de benadering van een beperkt aantal diensten.

inhoud van de taken inzake toezicht, controle en handhaving aan de diensten die in het onderzoek centraal staan.

- Hoofdstukken 5, 6, 7, en 8 hebben een overeenkomstige opbouw en gaan over: de beleidsuitgangspunten, de organisatie van voorlichting en communicatie, het houden van toezicht en controle, de daadwerkelijke handhaving, de toekomstplannen en mogelijke 'goede voorbeelden' die zich voordoen bij respectievelijk de diensten BWT, Brandweer, GGD en Sociale Dienst.

In deze samenvatting worden ter beantwoording van de zes onderzoeksvragen de belangrijkste gegevens en conclusies van de hoofdstukken 4 tot en met 8 samengevoegd.

2. Gemeentelijke uitgangspunten en taken

Gemeentelijk beleid

De gemeentelijke uitgangspunten zijn vastgelegd in lokaal prostitutiebeleid en in opgestelde vergunningsvoorwaarden. Uitvoering van toezicht en controle op naleving van de voorwaarden en regels vindt plaats door gemeentelijke diensten als BWT, Brandweer, GGD en Sociale Dienst, elk op het eigen taakgebied.

- De dienst BWT toetst het gebruik van locaties aan het bestemmingsplan en controleert de bouw- en gebruiksvergunningen aan de eisen inzake bouw- en brandveiligheid. Hierin wordt nauw samengewerkt met de plaatselijke brandweer.
- De Brandweer vervult taken inzake advisering, voorlichting en preventie met betrekking tot brandveiligheid en controleren van gebouwen op gebruikseisen zoals omschreven in de gemeentelijke bouwverordening. De deskundigheid van de brandweer wordt doorgaans ingehuurd door BWT bij de afgifte van bouwvergunningen en geschiktheidverklaringen.
- De GGD heeft een preventieve taak in de volksgezondheid, waaronder de bestrijding van soa en hiv. Op verzoek van de gemeente kan de dienst technisch-hygiënische controle van seksinrichtingen uitvoeren.
- De Sociale Dienst voert de Algemene Bijstandswet uit. De dienst beoordeelt de aanvragen; draagt zorg voor verstrekking van de uitkering; activeert cliënten tot het verkrijgen van betaald werk; en controleert, bewaakt en sanctioneert naleving van afspraken. Inzake prostitutiebeleid vervullen de diensten doorgaans (nog) geen taak.

De handhavende taak om op bestuurlijk niveau op te treden bij onwettige exploitatie van prostitutie ligt uiteindelijk bij de gemeente.

Toezicht en controle op naleving van de vergunningvoorwaarden vindt in de gemeenten plaats door gemeentelijke diensten als BWT, Brandweer en GGD conform hun taak. De Sociale Dienst is doorgaans afwezig als partner in het gemeentelijke prostitutiebeleid.

Opvallend is dat elf vergunningverstrekkende afdelingen van gemeenten (waarvan zeven van zeer grote gemeenten) aangeven dat zij ook voor de politie een handhavingstaak zien weggelegd op het bestuurlijk vlak, omdat dit meer mogelijkheden geeft tot onderzoek. Twee van deze gemeentelijke afdelingen vermelden expliciet dat zij de politie ook een toezichthouderstaak hebben toebedeeld.

Status quo-beleid

Alle 20 benaderde gemeenten hebben prostitutiebeleid opgesteld, wat neerkomt op het vaststellen van het aantal en type seksinrichtingen dat binnen de gemeentegrenzen is toegestaan. Gangbaar uitgangspunt is dat de seksinrichtingen die er zijn ook mogen blijven, mits voldaan wordt aan de

gestelde vergunningsvoorwaarden en het er niet méér worden (combinatie status-quo beleid en maximumstelsel).

Iets meer dan de helft (elf) van de gemeenten heeft het gemeentelijke beleid afgestemd met andere gemeenten in de regio, waarvan er drie zelfs een regionaal beleid voeren. In de praktijk komt dit neer op het voeren van een nuloptie door kleine gemeenten in deze regio.

De benaderde gemeenten voeren een status-quo beleid naar de prostitutiebranche. Zo mogelijk worden seksinrichtingen geheel geweerd.

Vergunningstelsel

Als vergunningsvoorwaarden gelden doorgaans specifieke bouw- en gebruiksvoorschriften; brandpreventieve voorschriften; (laten) geven van voorlichting over veilige seks en controle op soa; en technisch-hygiënische controle van de seksinrichtingen. Meestal zijn deze voorwaarden niet in de vergunning vastgelegd, maar in nadere regels of de APV, waarnaar in de vergunningsvoorwaarden wordt verwezen.

De meeste gemeenten zijn niet klaar met het verlenen van vergunningen die voor de prostitutiesector een combinatie zijn van een exploitatievergunning, gebruiksvergunning en geschiktheidverklaring. Voor seksinrichtingen waar drank geschonken wordt, komt er nog een drank- en horecavergunning bij. In één regio wordt gestreefd naar het afgeven van een integrale vergunning waarin alle onderdelen zijn opgenomen.

Duidelijk is dat de gemeenten in de beginfase van prostitutiebeleid verkeren, waarbij veel aandacht uitgaat naar het administratief regelen en verlenen van vergunningen. Met deze vergunningverlening is eenderde van de benaderde gemeenten (veelal zeer grote gemeenten) gereed. Ruim eenderde heeft nog niet alle vergunningen verleend, de resterende gemeenten hebben nog geen enkele vergunning verleend.

Beleid van de diensten

- De meeste benaderde diensten BWT hebben specifieke uitgangspunten ontwikkeld voor de afgifte van bouwvergunningen en inrichtingseisen met betrekking tot seksinrichtingen. Hierbij is aangesloten bij de modelverordeningen van de VNG óf aangehaakt bij het beleid van grotere steden in de omgeving.
- De meeste brandweerkorpsen hanteren een speciaal voor de prostitutiebranche ontwikkeld brandveiligheidsbeleid, gebaseerd op de (zwaarste) eisen voor kamerverhuur en logiesbedrijven. Is er geen specifiek beleid, dan gelden veelal de brandveiligheidseisen voor horecaondernemingen. Volgens de benaderde korpsen zijn de seksinrichtingen gebruiksvergunningplichtig en zijn deze vergunningen meestal ook afgegeven.
- De meeste GGD-en hebben prostitutiebeleid ontwikkeld waarin uitgangspunten en doelstellingen inzake preventie en voorlichting met betrekking tot de branche zijn beschreven. Meerdere GGD-en hanteren daarnaast specifieke speerpunten en aandacht voor specifieke groepen zoals straatprostituees, jongens en migrantenprostituees.
- Twee Sociale Diensten (van grote steden) hebben zich gebogen over de rol van de dienst inzake prostitutiebeleid. Ze bieden in principe en onder bepaalde voorwaarden ondersteuning aan (ex)prostituees bij de realisering van een uitkering. Bij de andere diensten is sprake van géén beleid; uitkeringsaanvragen van prostituees worden beoordeeld als die van iedere andere aanvrager, waarbij de tendens bestaat deze niet snel in het voordeel van de prostituee af te handelen.

Het beleid van de meeste gemeentelijke diensten is in specifieke uitgangspunten en voorgenomen activiteiten vastgelegd. Dit betreft bij BWT en Brandweer met name de controle op het voldoen aan de vereiste vergunningvoorwaarden. Het beleid van de GGD is meer preventief en breder van aard, gericht op de vereisten die aan inrichtingen gesteld worden, maar ook op exploitanten, werkers, en soms op klanten. Mede hierdoor beschikt de GGD over veel beleidsrelevante informatie, die overigens niet altijd bij de vergunningverstrekkende diensten van de gemeenten terechtkomt. De Sociale Diensten hanteren nauwelijks tot geen beleid naar de prostitutiebranche.

3. Activiteiten van gemeentelijke diensten

Aan de orde komen de antwoorden op de centrale onderzoeksvragen van de evaluatie.

1. *Welk type voorlichtingsactiviteiten hebben de verschillende instanties naar de markt én naar andere instanties uitgezet?*

De helft van de diensten BWT en de meeste Brandweerkorpsen communiceren met eigenaren en exploitanten over de uitgangspunten van hun beleid en over de voorwaarden waaraan de inrichtingen moeten voldoen om een vergunning te verkrijgen en te behouden. Meestal vindt die communicatie plaats naar aanleiding van een vergunningaanvraag, waarbij de informatie telefonisch of bij een bezoek wordt afgegeven. In een aantal gevallen communiceren de diensten meer pro-actief (in voorlichtende zin); wanneer er sprake is van beleidswijzigingen, wordt er een voorlichtingsbijeenkomst gehouden.

De GGD-en communiceren hun beleid en taken doorgaans actief naar de branche, primair naar exploitanten en prostituees, soms ook naar publiek en klanten. De kern van de GGD-taken inzake prostitutie bestaat uit het geven van voorlichting over en preventie van soa, veilige seks en veilig werken. Dit betreft activiteiten die op diverse locaties, op uiteenlopende wijze, voor verschillende doelgroepen worden uitgevoerd.

Het geven van voorlichting vraagt om toegankelijkheid en bereikbaarheid van de diensten én van de branche. Alle GGD-en geven aan direct toegankelijk te zijn voor de seksinrichtingen door middel van telefonische bereikbaarheid, inloopsprekuren en het bezoeken van seksinrichtingen. Omgekeerd hebben de meeste GGD-en goed toegang tot de branche in het kader van bijeenkomsten, soa-controles, vaccinaties, specifieke projecten en acties.

De Sociale Diensten communiceren niet met de branche en niet of nauwelijks met andere instellingen.

De diensten die voorlichtingactiviteiten uitzetten, doen dit met name naar aanleiding van de afgifte van vergunningen, in reactieve zin. Met name de GGD heeft traditie en ervaring in het pro-actief benaderen van en communiceren met de branche. De andere diensten moeten de stap naar informatieve en voorlichtende contacten met de branche (buiten vergunningcontroles om) nog zetten.

Communicatie met andere instanties vindt primair plaats in het kader van samenwerking en overleg (zie vraag 5).

2. *Welke signalen zijn er van het vóórkomen van (in aard en omvang) de ongewenste vormen van prostitutie (onvrijwillige, illegale en minderjarige)? En welke hulp- en begeleidingsactiviteiten worden er ondernomen naar de prostituees?*

Enkele benaderde gemeenten geven aan redelijk goed zicht te hebben op aantallen prostituees en hun nationaliteiten. De meeste gemeenten geven aan alleen een globale schatting te kunnen maken dan wel er geen zicht op te hebben. Signalen zijn er van illegaal werkende prostituees (in dertien van de 20 gemeenten), van exploitatie van minderjarigen (in zes gemeenten) en van gedwongen prostitutie (in vijf gemeenten). Meestal zijn de signalen incidenteel en van enige tijd geleden, toch worden er ook recente signalen van minderjarige prostituees en vrouwenhandel ontvangen. Deze signalen komen van de politie.

De benaderde GGD-en geven aan geen taak te hebben in het houden van zicht op en uitvoeren van actieve controle op vormen van onvrijwillige en minderjarige prostitutie. Twee grootstedelijke diensten vervullen expliciet een taak in het signaleren van minderjarige en gedwongen prostitutie, en het informeren van de politie en de gemeente daarover. Hoewel de diensten geen taak hebben in het signaleren van illegale vormen van prostitutie, is de helft wel bekend met opvangmogelijkheden voor minderjarige en gedwongen (ex-)prostituees. De meeste benaderde GGD-en zien het daadwerkelijk zicht houden op en controleren van onwettige exploitatie van prostitutie primair als taak van de politie.

Enkele benaderde Sociale Diensten signaleren illegale vormen van prostitutie en informeren de daartoe bestemde instanties.

De meeste vergunningverstrekkende afdelingen van de gemeenten geven aan alleen een globaal beeld te hebben van de aantallen prostituees die werkzaam zijn in de seksinrichtingen binnen de gemeentegrenzen en van de nationaliteiten van de prostituees. Tegelijkertijd ontvangen met name zeer grote gemeenten zo nu en dan signalen van onwettige vormen van prostitutie, zoals prostitutie door illegaal verblijvende vrouwen, door minderjarigen en van gedwongen prostitutie. Deze signalen ontvangen de gemeenten naar eigen zeggen met name van de politie.

Gezien de tegenstrijdige informatie die gemeenten en betrokken diensten in dit onderzoek hier en daar aanreiken (over afgifte van vergunningen, over aanwezigheid van prostitutie, over omvang en aard van de prostitutie), kan geconcludeerd worden dat signalen van onwettige prostitutiepraktijken niet altijd terechtkomen bij de handhavende diensten. Hiermee lijken kansen op bestuurlijk ingrijpen en op de ontwikkeling van een effectieve aanpak van strafbare vormen van prostitutie (vrouwenhandel, misbruik van minderjarigen) onbenut te blijven.

3. *Op welke wijze en door middel van welke activiteiten houden instanties die op gemeentelijk niveau opereren, toezicht en controle op de naleving van de regels inzake prostitutiebeleid?*

Toezicht en controle door BWT en Brandweer

De toezichthoudende instantie ten aanzien van bouw- en gebruikseisen is doorgaans de dienst BWT (al dan niet samen met de brandweer); de toezichthoudende instantie ten aanzien van brandpreventieve voorschriften is vrijwel steeds de brandweer (al dan niet samen met BWT). Er is geen uniforme wijze waarop de taken van toezicht en de controle zijn vorm gegeven. Activiteiten in het kader van toezicht en controle vinden door deze diensten primair plaats in het kader van de afgifte van en controle op vergunningen. Dit betekent dat de diensten in die gemeenten waar de vergunningen inmiddels zijn afgegeven, nu toe zijn aan het daadwerkelijk opnieuw controleren van de seksinrichtingen. De andere gemeenten verkeren in de fase dat een eerste toets op het voldoen aan de vergunningsvoorwaarden nog plaats moet vinden. Wanneer er nog geen vergunningen zijn afgegeven kan het voorkomen dat er ook helemaal nog geen controle heeft plaatsgevonden. Soms wordt er ook niet gecontroleerd, met name in kleine gemeenten waar het aan de eigenaar wordt overgelaten om contact op te nemen over de brandveiligheidseisen.

De diensten zelf spreken van actief optreden wanneer er jaarlijks – afhankelijk van de duur van de vergunning – gecontroleerd wordt.

De meeste diensten BWT en de meeste brandweerkorpsen registreren de activiteiten, afspraken en vervolgstappen ten aanzien van toezicht en controle en hanteren daarbij een eigen registratiesysteem (computer of papieren dossier). Enkele diensten registreren niet zelf maar verwijzen naar een andere gemeentelijke afdeling, terwijl diensten en korpsen in kleine gemeenten soms alleen ‘notities’ maken.

Toezicht en controle door GGD

In die gemeenten waar technisch-hygiënische voorwaarden zijn gesteld aan de vergunning, vindt het toezicht en de controle plaats door de GGD, veelal vanuit een specifiek daartoe ontworpen inspectiefunctie. De wijze waarop en frequentie waarmee er gecontroleerd wordt, is niet uniform voor de verschillende GGD-en.

Toezicht en controle door Sociale Dienst

Vier Sociale Diensten ondernemen activiteiten inzake toezicht, controle en handhaving met betrekking tot prostitutiebeleid, waarbij zij niet actief zelf optreden maar gebruik maken van het ‘piepsysteem’. Eventueel kan er handhavend worden opgetreden, maar concrete situaties hebben zich nog niet voorgedaan.

Het uitoefenen van toezicht en controle beperkt zich op dit moment bij de gemeentelijke diensten tot het ‘nalopen’ van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om een vergunning te verkrijgen. Hierbij is de geldigheidsduur van de vergunning bepalend voor de frequentie van de controle. Voor de toekomst is er wel het voornemen om frequenter te controleren dan nu gebeurt.

De manier waarop gecontroleerd wordt, vindt door de diensten in de gemeenten op verschillende manieren plaats. Evenmin is er sprake van een uniforme – en daarmee intergemeentelijk vergelijkbare – wijze van registratie. Meer eenheid in activiteiten en registratie kan een eerste stap in daadwerkelijke monitoring van activiteiten en resultaten zijn.

4. *Hebben de betrokken instanties al gebruik gemaakt van de inzet van sancties (repressieve handhaving)?*

Huidige situatie

In de huidige situatie waarbij in de meeste gemeenten de vergunningen nog niet (allemaal) zijn afgegeven, is er nog niet gestart met de daadwerkelijke handhaving. De taakverdeling inzake handhaving ziet er formeel (volgens opgave van de gemeentelijke diensten die over vergunningverlening gaan) als volgt uit:

- De gemeente (de Bestuursdienst) regisseert de formele handhaving op basis van rapportages van de andere partners.
- De taken van BWT en Brandweer zijn beperkt tot rapportage aan de gemeente, en betreffen bij uitzondering de handhaving.
- De taak van de GGD bestaat uit voorlichting over veilige seks, preventie van soa en hiv, en (in de meeste gemeenten) technisch-hygiënische controle van de seksinrichtingen.
- In de meeste gemeenten heeft de politie primair een strafrechtelijke handhavingstaak. Daarnaast zien elf gemeenten een taak voor de politie in bestuurlijke handhaving.

Van de 20 gemeenten geven er twaalf aan zicht te hebben op de uitvoering van de handhaving, met name op de wijze waarop de diensten de toezicht en controle uitvoeren en met welke resultaten. In dit beginstadium betreft het met name het controleren of de seksinrichtingen aan de vereiste vergunningvoorwaarden voldoen. Met actief toezicht houden en controleren van de branche moet door de diensten nog begonnen worden.

Toekomstplannen

Tien diensten BWT geven aan actiever op te gaan treden naar de prostitutiebranche, waartoe in een aantal gemeenten specifieke handhavingteams zijn opgericht. Twijfel over het halen van doelstellingen hangt veelal samen met gebrek aan capaciteit. Meerdere diensten geven aan dankzij uitbreiding over voldoende capaciteit te beschikken.

Elf brandweerkorpsen zijn eveneens van plan actiever te gaan handhaven. In het kader van handhaving is van één sanctie melding gemaakt, namelijk het aanschrijven van een seksinrichting en stellen van beperkende voorwaarden.

Partners als BWT en de brandweer hebben met name een controlerende en rapporterende, geen daadwerkelijk handhavende taak. Veelal vindt dit plaats door de bestuursdienst van de gemeente, die daarmee overzicht en uniformiteit in eigen hand houdt. Daadwerkelijke handhaving vindt nog niet plaats in de betrokken gemeenten. Indien vergunningen zijn afgegeven dan is aan de voorwaarden voldaan. Een volgende stap – actief controleren en handhaven – moet nog gezet worden.

5. Op welke wijze werken lokale overheidsinstanties met elkaar en andere organisaties samen in hun preventieve en repressieve handhavingsactiviteiten?

De benaderde gemeentelijke afdelingen die vergunningen hebben afgegeven dan wel bezig zijn deze af te geven, noemen diverse vormen van prostitutieoverleg waar afstemming van prostitutiebeleid en activiteiten plaatsvindt. Dit kan een overleg zijn waar primair beleidsmatig afstemming plaatsvindt (bijvoorbeeld tussen gemeenten), een overleg waaraan handhavende partijen deelnemen (zoals gemeente, OM en politie), of een overleg met primair uitvoerders van toezicht en controle (gemeentelijke diensten). Met name in gemeenten waar de uitvoering van het prostitutiebeleid nog in de kinderschoenen staat, zijn geen concrete overleggen gestart maar bestaan wel de plannen daartoe.

Ook de meest benaderde diensten BWT, Brandweer en GGD-en noemen een vorm van gemeentelijk overleg waaraan ze deelnemen in het kader van toezicht en controle. Deze overleggen worden als zinvol onderkend. De GGD onderhoudt buiten deze overleggen eigen contacten voor het uitwisselen van informatie dan wel verwijzen van prostituees voor behandeling of opvang.

De Sociale Dienst ontbreekt in gemeentelijke overleggen. Driekwart van de benaderde gemeentelijke afdelingen die over prostitutiebeleid gaan, geeft aan geen contacten te onderhouden met de Sociale Dienst in het kader van prostitutiebeleid. Twee gemeenten geven aan wel contact te willen leggen met deze dienst in het kader van handhaving. De Sociale Dienst zelf noemt andere diensten waarmee (wel eens) overlegd wordt, zoals de Belastingdienst, maatschappelijk werk en de GGD.

Tenslotte is opvallend dat, met uitzondering van de GGD, de dienst BWT en Brandweer de branche niet noemen als partij die deelneemt aan overleggen in het kader van toezicht, controle en handhaving.

In gemeenten waar de vergunningen zijn afgegeven, functioneren al enige tijd overleggen tussen controlerende en handhavende instanties. Afwezige hierin is de Sociale Dienst. Met name GGD-en zijn gewend om exploitanten en eigenaren van seksinrichtingen bij de overleggen te betrekken. Diensten als BWT en Brandweer hebben buiten de controle van vergunningen om nauwelijks tot geen contacten met de branche. Actief overleg met het veld moet nog ontwikkeld worden.

6. *Welke aanvullende (landelijke en/of regionale) beleidsmaatregelen zijn noodzakelijk om op lokaal en regionaal niveau de handhaving van de beoogde wetdoelstellingen te kunnen realiseren?*

De diensten BWT en de brandweerkorpsen zijn kritisch over de implementatie van de wetswijziging. Hierin wijzen ze met name op de noodzaak tot meer regelmatige en meer specifieke informatieoverdracht over prostitutiezaken door de landelijke overheid. Daarnaast zou de gemeentelijke dienst die over vergunningverstrekking gaat, de diensten directer en actiever kunnen betrekken bij het prostitutiebeleid.

Ook de GGD-en zijn van oordeel dat de wetsverandering niet succesvol is geïmplementeerd. De landelijke overheid heeft onvoldoende en onduidelijke informatie verschaft over onder andere de administratieve regeling van seksinrichtingen, en de gemeentelijke afdeling die over vergunningen gaat heeft niet voldoende geanticipeerd op de noodzakelijke beleidsmatige veranderingen, op het regelen van vergunningen, en dergelijke. Kritisch zijn GGD-en ten aanzien van de dominantie en traagheid van het ambtelijke traject binnen het prostitutiebeleid. Een enkele GGD meent dat wetswijziging (hooguit) heeft geleid tot ruimere financiële middelen en meer 'gezicht' voor de GGD naar de branche.

Door meerdere diensten is aangegeven dat er door de legalisering meer grip op de branche is gekomen. Met name op bedrijven die hun zaken goed – legaal – willen regelen, hebben de wetsveranderingen een gunstig effect. Bezorgdheid is er over de bedrijven en exploitanten die zich bezig (blijven) houden met onwettige vormen van prostitutie. Zal het lukken ook meer zicht en greep te krijgen op de illegale kant van de prostitutiebranche? Kritisch zijn de diensten over de rol die de landelijke overheid en de gemeente (i.c. de gemeentelijke dienst die over vergunningverstrekkingen gaat) vervullen in de implementatie van de wetswijziging; de overheid zou (pro)actiever kunnen functioneren ten aanzien van het prostitutiebeleid.

4. Ten slotte

Duidelijk is dat de evaluatieresultaten een eerste beeld geven van de activiteiten van gemeentelijke diensten en van hun beoordeling van de effecten van de wetswijziging. De activiteiten hebben zich in de eerste fase na de wetswijziging geconcentreerd op het controleren van de seksinrichtingen, op het voldoen aan de vergunningvoorwaarden en het verstrekken van vergunningen. Een minderheid van de benaderde gemeenten is hiermee klaar, de andere gemeenten volgen nog.

Een stap naar een volgende fase, die van (pro)actief beleid dat tussen gemeentelijke diensten en met andere instellingen wordt afgestemd, is in ontwikkeling. Hierbij is actieve contactlegging met de branche van belang. De indruk bestaat dat er meer winst behaald kan worden uit het uitwisselen van informatie tussen verschillende diensten, informatie die voor toezicht, controle en handhaving van groot belang is. Ook zou er meer kennis genomen kunnen worden van jurisprudentie die zich op het gebied van prostitutiebeleid ontwikkelt, onder andere op het gebied van sociale zekerheid van prostituees. Dit laatste aspect komt in het gemeentelijke beleid nog nauwelijks uit de verf.

Gezien deze stand van zaken menen diensten BWT, Brandweer en Sociale Dienst dat er nog geen sprake is van 'best practices' die navolgbaar zijn voor andere gemeenten en andere diensten. Hooguit beginnen zich goede gewoonten en bruikbare methoden te ontwikkelen, met name op het gebied van overleg en samenwerking met handhavingpartners. Door de GGD – een gemeentelijke dienst met lange en brede ervaring op het gebied van prostitutiebeleid – worden meerdere voorbeelden van 'best practices' genoemd. Met name het belang van laagdrempelige en outreachende contactlegging met de branche in het kader van voorlichting en overleg, wordt onderstreept. Ook het daadwerkelijk behandelen van seksinrichtingen als ieder ander bedrijf, zowel in houding als gedrag, wordt cruciaal voor het normaliseringproces gevonden.

De gemeentelijke diensten verwachten van de rijksoverheid actieve informatieoverdracht over het prostitutiebeleid en van de lokale overheid een actieve rol in de ontwikkeling en ondersteuning van de uitvoering van het beleid.

1. Inleiding

Na jaren van voorbereiding is per 1 oktober 2000 het algemene bordeelverbod opgeheven en de wetgeving van kracht geworden die de prostitutiebranche moet reguleren, normaliseren en van criminele randverschijnselen moet ontdoen. De wetwijziging houdt in de praktijk in dat de vestiging van seks- en prostitutie-inrichtingen legaal is en dat de exploitant van dergelijke ondernemingen te vergelijken is met iedere andere ondernemer². Prostitutie moet, zo beoogt de nieuwe wet, zoveel mogelijk een normale bedrijfstak worden waarin de bedrijfsvoering transparant en controleerbaar is. Het realiseren van het nieuwe prostitutiebeleid moet onder andere gestalte krijgen door middel van een vergunningenstelsel voor prostitutiebedrijven in gemeenten, waaraan diverse voorschriften kunnen worden verbonden. Iedere vestiging van een prostitutiebedrijf dient te beschikken over een exploitatievergunning, die op aanvraag én onder bepaalde voorwaarden kan worden afgegeven. Een andere belangrijke wijziging betreft aanscherping van de wet op de strafbaarstelling van ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie: onvrijwillige prostitutie, seksueel misbruik van minderjarigen en prostituees zonder geldige verblijfstitel. Deze onaanvaardbare vormen van prostitutie dienen met kracht bestreden te worden.

Inmiddels is de opheffing van het bordeelverbod geruime tijd van kracht. Gemeenten hebben hun uitgangspunten voor het prostitutiebeleid en een vergunningenstelsel op de rails gezet, zijn begonnen met de afgifte van vergunningen en gestart om met andere handhavingspartners de branche te reguleren. De wijze waarop dat gaat en met welke resultaten, is verschillend in diverse gemeenten en regio's, bij betrokken instanties en maatschappelijke organisaties. Terwijl de politie en de GGD in grote steden al decennialang ervaring hebben met het houden van toezicht op en reguleren van de prostitutiebranche, moeten de activiteiten van partners als de arbeidsinspectie, Belastingdienst en brandweer nog vorm en inhoud krijgen. De afgelopen periode is met de handhaving van prostitutiebeleid door verschillende partners ervaring opgedaan.

Om de ontwikkelingen rondom de handhaving van de nieuwe wetgeving te kunnen volgen, organiseert het WODC van het ministerie van Justitie een landelijke evaluatie van het prostitutiebeleid, waarbij diverse deelonderzoeken zijn uitgezet. De resultaten van deze *Evaluatie Prostitutiebeleid* dat eind 2001 en begin 2002 is uitgevoerd, en die een eerste beeld geven van de effecten van de wetwijziging, worden in het najaar van 2002 gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

ES&E is gevraagd één van de deelonderzoeken uit te voeren, namelijk *de wijze waarop en de resultaten waarmee lokale partners hun handhavingsrol ten aanzien van prostitutie vormgeven*. Voor de uitvoering van het onderzoek heeft ES&E samengewerkt met NIPO Consult.

²) Hiertoe zijn de artikelen 250bis en 432, aanhef en onder 3°, geschrapt uit het Wetboek van Strafrecht. In plaats van het algemene verbod is een bijzonder verbod in het Wetboek van Strafrecht opgenomen, te weten verzwaarde strafbaarstelling van vormen van exploitatie van prostitutie waarbij sprake is van geweld, misbruik van overwicht of misleiding, dan wel waarbij minderjarigen zijn betrokken.

De opbouw van dit rapport ziet er als volgt uit:

- In hoofdstuk 2 gaan we in op de doelstelling, centrale vraagstelling en onderzoeksvragen.
- In hoofdstuk 3 beschrijven we de onderzoeksopzet, de selectie van respondenten en de methode van dataverzameling.
- In de daarop volgende vijf hoofdstukken komen de resultaten aan de orde van achtereenvolgens het gemeentelijke beleid, de activiteiten van gemeentelijke afdelingen van Bouw- en woningtoezicht, brandweerkorpsen, GGD-en en Sociale Diensten.

2. Doelstelling en achtergronden

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelstelling van het onderzoek en gaan we nader in op de centrale vraagstelling en de geoperationaliseerde onderzoeksvragen.

2.1 Doelstelling van het onderzoek

Doel van de *Evaluatie prostitutiebeleid* is het volgen van de wijze waarop en resultaten waarmee diverse lokale en regionale instanties in Nederland beleidsmatig en praktisch uitwerking geven aan het realiseren van de doelstellingen van de wetswijziging. Gestart wordt met een evaluatie van de resultaten die ruim een jaar na de wetswijziging zichtbaar worden. Periodieke herhaling van (alle of enkele) deelonderzoeken moet tot een voortschrijdend inzicht in de handhaving van het prostitutiebeleid en trendmatige ontwikkelingen in de branche leiden, én kan eventueel aanleiding zijn tot aanscherping van flankerend beleid van de kant van de rijksoverheid. Uiteindelijk moeten de gegevens van de zeven deelonderzoeken van de *Evaluatie Prostitutiebeleid* zichtbaar maken óf en in welke mate de zes doelstellingen die met de wetswijziging worden beoogd, in de praktijk gerealiseerd worden.

Aan de wetswijziging zijn door de rijksoverheid zes doelstellingen verbonden:

1. Het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie.
2. Het verbeteren van de bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie.
3. Het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik.
4. Het beschermen van de positie van prostituees.
5. Het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen.
6. Het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder geldige verblijfstitel).

Doel van het onderhavige deelonderzoek '*Handhaving door lokale overheidsinstanties*' is het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop en de resultaten waarmee diensten en instellingen die op gemeentelijk niveau opereren en waartoe een directe landelijke ingang tot databestanden ontbreekt, de consequenties van de wetswijziging uitvoeren.

2.2 Vraagstelling van het onderzoek

Centrale vraagstelling

Op welke wijze, met welke inspanningen en met welke resultaten ontwikkelen lokale overheidsinstanties activiteiten die gericht zijn op voorlichting, regelgeving, toezicht, controle (preventief) en handhaving (repressief) van de prostitutiebranche?

Bij *preventieve handhaving* gaat het met name om communicatie en voorlichting, advisering, wijzen op eigen verantwoordelijkheid, zichtbaar optreden en een persoonlijke benadering. Ook toezicht en controle vallen onder preventieve handhaving. Bij *repressieve handhaving* wordt daadwerkelijk opgetreden na een geconstateerde overtreding. Dit gebeurt wanneer er sprake is van opzet of grove nalatigheid, herhaling, doorgaan met de overtreding ook na attendering of waarschuwing, de noodzaak tot onmiddellijk ingrijpen, bij klachten of meldingen.

Centraal staan de activiteiten van diensten die op gemeentelijk niveau actief zijn en geen direct toegankelijke landelijke registratie voeren waarmee data en resultaten van prostitutiebeleid zichtbaar zijn. Concreet gaat het in dit onderzoek om gemeentelijke afdelingen Bouw- en woningtoezicht (BWT), brandweerkorpsen, Sociale Diensten en GGD-en.

Hierbij hebben GGD-en uitsluitend een preventieve taak, BWT, brandweer en Sociale Dienst zowel preventieve, toezichthoudende als controlerende taken in het kader van handhaving door de gemeente.

Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling valt in zes *onderzoeksvragen* uiteen, die met elkaar de evaluatie van de zes hoofddoelstellingen van de wet in beeld moeten brengen.

Preventieve handhaving:

1. Welk type voorlichtingsactiviteiten hebben de verschillende instanties naar de markt én naar andere instanties uitgezet?
2. Op welke wijze en door middel van welke activiteiten houden instellingen die op gemeentelijk niveau opereren, toezicht en controle op de naleving van de regels inzake prostitutiebeleid?
3. Welke signalen zijn er van het vóórkomen van (in aard en omvang) de ongewenste vormen van prostitutie (onvrijwillige, illegale en minderjarige)?
En welke hulp- en begeleidingsactiviteiten worden er ondernomen naar deze prostituees zelf?

Repressieve handhaving:

4. Hebben de betrokken instanties reeds gebruik gemaakt van de inzet van sancties (repressieve handhaving)?

Samenwerking:

5. Op welke wijze werken lokale overheidsinstanties met elkaar en andere organisaties samen in hun preventieve en repressieve handhavingsactiviteiten?

Landelijke beleidsmaatregelen:

6. Welke aanvullende (landelijke en/of regionale) beleidsmaatregelen zijn noodzakelijk om op lokaal en regionaal niveau de handhaving van de beoogde wetsdoelstellingen te kunnen realiseren?

Begeleidingscommissie

Op de voortgang van het onderzoek is toegezien door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende organisaties en personen:

- De heer Mr.dr. R.H. Haveman, Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Departement Strafrecht (voorzitter van de commissie).
- Mevrouw drs. M. Wijers, Clara Wichmann Instituut.
- De heer A.L. Esveld, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- De heer Mr. J.T.I. Scholtes, Mr. A. de Graaf Stichting.

- Mevrouw drs. J.M.H. Schreck, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Veiligheid, Informatiebeleid en Projecten/Integraal Veiligheidsbeleid.
- Mevrouw drs. A.L. Daalder, ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Mevrouw Mr. H.M. Prinsen, ministerie van Justitie, Directoraat Generaal Rechtshandhaving/Directie Handhaving.
- De heer Mr. A.C.E. Clijnck, ministerie van Justitie, Directoraat Generaal Rechtshandhaving/Directie Handhaving.

3. Uitvoering van het onderzoek

In dit hoofdstuk gaan we in op de opzet en wijze van uitvoering van het onderzoek. Beschreven worden de onderzoeksbenadering, selectie van regio's en gemeenten, wijze van contactlegging met instanties en contactpersonen, opbouw van vragenlijsten, dataverzameling en analyse van onderzoeksmateriaal.

3.1 Onderzoeksbenadering

Centraal in dit onderzoek staat het in beeld brengen van de resultaten (effecten) en de wijze waarop (het proces van) handhaving van prostitutiebeleid plaatsvindt. Dit vraagt om een onderzoeksbenadering waarbij niet alleen kwantitatieve gegevens, maar ook kwalitatief onderzoeksmateriaal verzameld kan worden. Bovendien is de vormgeving van het gemeentelijke prostitutiebeleid nog in sterke mate in ontwikkeling, en kunnen zich naar verwachting tussen gemeenten én tussen betrokken diensten grote verschillen voordoen in de wijze waarop gehandhaafd wordt. Vandaar dat gekozen is voor het houden van interviews met een selectie van gemeenten en gemeentelijke diensten in Nederland. Dit biedt de mogelijkheid zowel feitelijke gegevens (cijfers en aantallen) van de resultaten in beeld te brengen, als door te vragen naar de achtergronden en wijze van handhaving, aard van samenwerking met andere diensten en organisatie, plannen voor de toekomst.

De keuze voor een kwalitatief onderzoek impliceert dat een weloverwogen selectie gemaakt moet worden van de te benaderen gemeenten en diensten. Dat is ook gebeurd. Hierbij moet opgemerkt worden dat het aantal benaderde gemeenten en diensten te klein is om van een representatief onderzoek te kunnen spreken. Wel levert de wijze van selectie en manier van informatieverzameling een kwalitatief goed beeld van de resultaten en de wijze waarop diensten in grote en kleine gemeenten doende zijn om het prostitutiebeleid vorm te geven en uit te voeren.

3.2 Selectie regio's en gemeenten

Als eerste is contact gelegd met landelijke instanties en overlegorganen van de betreffende diensten om algemene (beleids)informatie en documentatie over het prostitutiebeleid te verkrijgen.

Vervolgens is een selectie gemaakt van 20 gemeenten op grond van de volgende criteria:

- Spreiding over Nederland. Geselecteerd zijn acht regio's, te weten: Groningen (stad en omstreken), Enschede en Twente, Noord-Limburg (en omstreken), Rotterdam en omstreken, Amsterdam en omstreken, Alkmaar en omstreken, Arnhem en omstreken, Breda (en grensgebied). Deze selectie is afgestemd op regio's en gemeenten die in andere deelonderzoeken van de *Evaluatie prostitutiebeleid* aan de orde komen.
- Naar gemeentegrootte in de betreffende regio's (klein, middelgroot, groot en zeer groot).
- Naar aanwezigheid van enige omvang (prostitutiedichtheid) en vormen (typen) van prostitutie. Met name daar waar prostitutie zich voordoet, is er ervaring met preventie, toezicht en controle en daadwerkelijke handhaving. Tevens is door de selectie van kleine gemeenten gezorgd voor variatie in deze ervaringen. En hoewel

de wetgeving betrekking heeft op raamprostitutie, prostitutie in seksclubs en privé-huizen en prostitutie via escortservices, kunnen de activiteiten van gemeentelijke partners (met name van de GGD) óók gericht zijn op straatprostitutie en thuiswerkers. Deze vormen worden meegenomen in het onderzoek.

Tabel 1.

Gemeenten	Regio Noord	Regio Oost	Regio Zuid	Regio West	Totaal
Dienst					
Gemeente	5	5	4	6	20
BWT	5	5	4	6	20
Brandweer	5	5	4	6	20
GGD	1	3	3	6	13 ³
Sociale Dienst	2	2	2	2	8

Tabel 2.

Gemeenten	Klein < 20.000 inwoners	Middelgroot tussen 20.000 en 50.000 inwoners	Groot tussen 50.000 en 100.000 inwoners	Zeer groot > 100.000 inwoners	Totaal
Dienst					
Gemeente	3	3	5	9	20
BWT	3	3	5	9	20
Brandweer	3	3	5	9	20
GGD	1	1	3	8	13
Sociale Dienst			2	6	8

Alles bij elkaar geven de gemeenten een goede spreiding naar grootte, regio en urbanisatiegraad.

3.3 Contactlegging met gemeenten en diensten

Gekozen is om eerst op gemeentelijk niveau de stand van zaken met betrekking tot de aard en omvang van de prostitutie én de vergunningverlening helder te krijgen, vervolgens te vragen naar de diensten die in de betreffende gemeenten toezicht, controle en handhaving van het vergunningstelsel uitvoeren. Daarbij is concreet gevraagd naar de diensten, afdelingen en functionarissen die verantwoordelijk zijn voor preventie, toezicht en controle op naleving van de bouw- en gebruiksvoorschriften, brandveiligheidsvoorschriften, gezondheidsbevorderende voorschriften (uitvoering taken op het gebied van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV)). Ook is gevraagd naar gemeentelijk beleid inzake sociale zekerheid van (ex-)prostitutees en afstemming tussen gemeente en Sociale Dienst hierover.

Ingang naar de diensten die deze taken uitvoeren zijn de ambtenaren van de 20 gemeenten die het prostitutiebeleid in hun portefeuille hebben en zicht hebben op de taakstellingen die bij verschillende diensten zijn weggezet. Met hen is een kort telefonisch interview afgenomen om enkele kerngegevens te verzamelen en de ingang naar de juiste diensten en

³⁾ Omdat één GGD voor meerdere gemeenten kan werken, is het aantal betrokken diensten minder dan 20. Uiteindelijk zijn wel de GGD-activiteiten in 20 gemeenten aan de orde gekomen.

contactpersonen te vinden. Dit zijn ambtenaren van de Bestuursdienst, Openbare Orde en Veiligheid, Algemene zaken, en Bijzondere Wetten.

Bij het verzamelen van deze kerngegevens is ernaar gestreefd om zoveel als mogelijk is, doublures met het onderzoek van de SGBO waarin het gemeentelijke beleid centraal staat, te voorkomen. Enige overlap echter is onvermijdelijk gebleken.

Na overleg met de ambtenaren zijn in de betreffende gemeenten functionarissen benaderd van BWT, Brandweer, GGD en Sociale Dienst die als taken 'prostitutie(beleid)' in hun portefeuille hebben.

3.4 Semi-structureerde vragenlijsten

De checklist voor de gemeenten en de vragenlijsten voor de vier diensten hebben een overeenkomstige opbouw. Er zijn in totaal per dienst zo'n 20 vragen gesteld over de onderwerpen die bij de evaluatie centraal staan:

- Beleidsuitgangspunten van de betreffende diensten.
- Uitgangspunten en activiteiten inzake voorlichting en communicatie.
- Uitgangspunten, activiteiten en resultaten inzake toezicht en controle.
- Uitgangspunten, activiteiten en resultaten inzake handhaving.
- Plannen en voornemens ten aanzien van de toekomst.

Binnen dit algemene kader zijn vragenlijsten ontworpen en afgestemd op de specifieke diensten. In de vragenlijsten voor de gemeenten en GGD zijn tevens vragen opgenomen die nader ingaan op zicht op en handelen bij signalen van illegale (naar verblijfstitel) en onwettige vormen van prostitutie (gedwongen prostitutie en prostitutie door minderjarigen).

Bij de opstelling van de vragenlijsten is uitgegaan van afspraken omtrent taakverdeling en afstemming tussen deelonderzoeken die in het kader van de *Evaluatie prostitutiebeleid* worden uitgevoerd.⁴ Dit betekent:

- dat niet alle aspecten die samenhangen met de zes doelstellingen van de wet en met handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid, in dit onderzoek uitgebreid aan de orde komen, maar in andere onderzoeken aandacht krijgen;
- dat de nadruk in de vragenlijsten ligt op het zichtbaar maken van de resultaten van handhaving door de vier gekozen diensten en van de wijze waarop dit gebeurt;
- dat de vragenlijsten herhaald bruikbaar zijn voor één of meer vervolgmetingen.

3.5 Afname interviews

Na telefonische contactlegging is aan de functionarissen van de betreffende diensten een vragenlijst toegezonden en een afspraak gemaakt voor een face-to-face dan wel telefonisch interview. Hiermee zijn de respondenten in staat gesteld om vooraf de vragen door te ne-

⁴) Zoals beschreven in het werkdocument van de *Projectgroep Evaluatie Prostitutiebeleid*, Den Haag september 2001.

men en (naar eigen oordeel en inschatting) vooraf informatie te verzamelen ten behoeve van het interview.

De afname van een face-to-face dan wel telefonisch interview heeft gespreid in de regio's plaatsgevonden. In elke regio zijn face-to-face interview afgenomen met de gemeentelijke diensten van een grote(re) gemeente en telefonische interviews met de diensten van twee kleine(re) gemeenten. Met name in grote(re) gemeenten doet zich meer prostitutie voor en hebben de betreffende diensten meer ervaring met de branche. De duur van de interviews varieert van een half tot twee uur. Met name de interviews met de GGD zijn langdurig, onder andere vanwege de ruime ervaring die deze dienst heeft met de prostitutiebranche.

De medewerking aan het onderzoek is bereidwillig te noemen, wat zich uit in de tijd die is uitgetrokken om antwoord te geven op de gestelde vragen en de wens om te zijner tijd de resultaten van het onderzoek te krijgen. Slechts één gemeentelijke dienst heeft actieve medewerking aan het onderzoek geweigerd; voor deze dienst heeft het onderwerp en het onderzoek geen prioriteit. De hoge respons is vooral positief te noemen wanneer in aanmerking genomen wordt dat enkele gemeenten en diensten in dezelfde periode óók door één of meerdere andere onderzoeksbureaus zijn benaderd in het kader van (een van de andere deelonderzoeken van) de *Evaluatie prostitutiebeleid* of voor een ander onderzoek naar prostitutiebeleid. Meer afstemming bij de uitvoering van landelijk onderzoek zou wenselijk zijn, zo geven meerdere respondenten aan.

3.6 Analyse en beschrijving van het materiaal

Waar mogelijk en relevant zijn de interviewgegevens in een SPSS-bestand gezet. Hiermee zijn allereerst in kwantitatieve zin de resultaten per dienst beschreven. Eveneens waar mogelijk en relevant zijn uitkomsten van enkele vragen aan elkaar gekoppeld. Vervolgens is binnen dit raamwerk op basis van het kwalitatieve materiaal een verdieping gegeven aan de cijfermatige gegevens. Hierbij zijn de antwoorden van de respondenten geanonimiseerd en wordt alleen verwezen naar de gemeentegrootte. Op enkele plaatsen in het rapport zijn citaten gebruikt om de ervaringen, ideeën en verwachtingen van respondenten met prostitutiebeleid weer te geven.

3.7 Begripsomschrijving

In dit rapport wordt aangesloten bij het gehanteerde begrippenkader inzake prostitutie, prostitutiebedrijven dan wel seksinrichtingen, zoals omschreven in het *Werkboek lokaal prostitutiebeleid* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Hierbij wordt als algemene term voor de exploitatie van prostitutie het begrip *seksinrichtingen* gebruikt. In de Model-APV die is opgenomen in dit werkboek wordt het begrip seksinrichtingen omschreven als '*voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden*'. Hiermee worden onder het begrip seksinrichtingen verstaan alle besloten en open vormen van prostitutie dan wel seksinrichtingen (straat- of tippelprostitutie; raamprostitutie; seksclub; privéhuis; sekswinkel; erotische massagesalon; parenclub; escortbedrijf; thuisprostitutie; hoeselprostitutie; seksbioscoop). Gemeenten en diensten die in dit onderzoek participeren, hanteren in de praktijk het begrip 'seksinrichtingen' niet op overeenkomstige wijze, zoals ook in de ene stad bepaalde vormen van prostitutie wél en in een

andere stad niet onder het vergunningstelsel vallen.⁵ Daar waar relevant worden deze verschillen gemeld.

⁵) Zie ook: *Gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod. Inventarisatie van de stand van zaken*. SGBO van de VNG, Den Haag november 2001.

4. Gemeentelijk beleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de interviewbevindingen met betrekking tot de gemeenten weer-gegeven. Achtereenvolgens komen beleidsuitgangspunten en vergunningverstrekking aan de orde, de wijze en resultaten van toezicht, controle en handhaving, en samenwerking met andere diensten en instellingen. In totaal zijn van 20 gemeenten de beleidsambtenaren die prostitutiebeleid in hun portefeuille hebben geïnterviewd. Omwille van de leesbaarheid worden in dit hoofdstuk de gegevens die de ambtenaren van de vergunningverstrekken- de afdelingen gegeven hebben, aangeduid als afkomstig van 20 'gemeenten'.⁶

Taak gemeenten

Door de opheffing van het bordeelverbod in oktober 2000 heeft iedere gemeente de taak gekregen beleid te ontwikkelen ten aanzien van de prostitutiebranche. Iedere gemeente heeft moeten vaststellen welke vormen van prostitutie toe te willen staan binnen de gemeentegrenzen en welke omvang daarbij wenselijk geacht wordt. Net als in de horeca moet vervolgens een vergunningstelsel opgezet worden, met daaraan gekoppeld de verschillende eisen en voor- schriften waarvan de gemeente vindt dat deze moeten worden nageleefd.

4.2 Beleid

Alle 20 gemeenten geven aan prostitutiebeleid te hebben opgesteld, wat niet betekent dat er altijd een prostitutienota is vastgesteld. De gemeenten zijn vrij om naar eigen inzicht en (politieke) keuze beleidsuitgangspunten op te stellen die 'passen' bij hun gemeente, op voorwaarde dat daarbij aan wettelijke randvoorwaarden wordt voldaan. Gemeenten vullen het prostitutiebeleid in door aan te geven welke verschillende vormen van prostitutie en hoeveel seksinrichtingen zij toestaan binnen de gemeente. Daarbij kunnen zij tevens voor- waarden stellen waaraan deze seksinrichtingen moeten voldoen alvorens zij voor een ver- gunning in aanmerking komen.⁷

- *Nulbeleid:* van de geïnterviewde gemeenten geeft één middelgrote gemeente aan in principe een nulbeleid te hanteren met een mogelijke vrijstellingsprocedure. Alleen onder bepaalde stringente voorwaarden is prostitutie toegestaan.
- *Uitsterfbeleid:* twee gemeenten hanteren een uitsterfbeleid gecombineerd met een maximumstelsel. Een van deze twee gemeenten (een grote gemeente) wil het veelzijdige aanbod enigszins aan banden leggen, wat betekent dat een aantal gelegenheden zal moeten verdwijnen. De andere (een kleine) gemeente heeft voor een beperkt aanbod gekozen omdat zij de zaken uit het centrum wil weren.
- *Status-quo beleid:* het merendeel van de andere gemeenten hanteert een zogenaamd 'status-quo' beleid. Gemeenten hebben voor dit beleid gekozen om de bestaande situatie, het bestaande aanbod, te legaliseren. Hiervoor is een ijkpunt vastgesteld,

⁶⁾ Gemakshalve spreken we in dit hoofdstuk niet van 'de vergunningverstrekken- de afdelingen' of van 'de beleidsambtenaren die gemeentelijke prostitutiebeleid in hun portefeuille hebben', maar van 'gemeenten'.

⁷⁾ Deze driedeling is een vereenvoudigde versie van de mogelijke gemeentelijke beleidskeuzes zoals beschreven in het SGBO-onderzoek.

veelal in 2000 of 2001, waarbij het aantal seksinrichtingen op dat moment bepalend was. Het status-quo beleid is veelal gecombineerd met een maximumstelsel waarbij het aantal bestaande locaties op dat moment als uitgangspunt voor het maximum is genomen. Slechts enkele gemeenten hebben een maximumstelsel vastgesteld dat nog ruimte biedt voor nieuwe seksinrichtingen.

De gemeentelijke opgave van gegevens strookt niet altijd met die van betrokken diensten. Zo geeft een middelgrote gemeente aan een nulbeleid te hanteren waarbij eventueel een vrijstelling kan worden gegeven. Volgens de respondent is er binnen de gemeentegrenzen geen prostitutie aanwezig. Uit het gesprek met de GGD in de betreffende gemeente blijkt daarentegen dat er wel degelijk prostitutie plaats vindt, en wel in de vorm van een escort-bedrijf waarvoor volgens de GGD een vergunning is afgegeven.

Vergunningenstelsel

Het prostitutiebeleid is door de gemeenten vormgegeven door het opstellen van een vergunningenstelsel. In het kader van dit onderzoek zijn drie fasen onderscheiden waarin gemeenten zich bevinden met de uitvoering hiervan.

- Fase 1. Gemeenten waarin nog geen enkele vergunning is verleend. (5)
- Fase 2. Gemeenten waarin enkele maar nog niet alle vergunningen zijn verleend. (8)
- Fase 3. Gemeenten die alle vergunningen hebben verleend. (7)

Wanneer we vervolgens de fasering koppelen aan gemeentegrootte, levert dat het volgende overzicht op.

Tabel 3. Aantal gemeenten naar grootte in verschillende fasen.

Gemeenten	Klein < 20.000 inwoners	Middelgroot tussen 20.000 en 50.000 inwoners	Groot tussen 50.000 en 100.000 inwoners	Zeer groot > 100.000 inwoners
Fase 1	1	2	1	1
Fase 2	1	-	4	3
Fase 3	1	1	-	5

Uit bovenstaande tabel blijkt dat met name zeer grote gemeenten verder gevorderd zijn in de uitvoering van hun prostitutiebeleid wat betreft de vergunningverlening.

Typen vergunningen

Exploitatievergunning

In een aantal gemeenten is voor het verkrijgen van een prostitutievergunning een *exploitatievergunning* nodig, vergelijkbaar met de exploitatievergunning die aan exploitanten van horecagelegenheden wordt afgegeven. Deze vergunning wordt aan de exploitant afgegeven en stelt specifieke persoonsgebonden eisen zoals bijvoorbeeld het niet mogen hebben van een strafblad. Daarnaast stelt de vergunning eisen aan de bedrijfsvoering en activiteiten die in de inrichting plaatsvinden. De exploitatievergunning wordt in vrijwel alle gemeenten door de bestuursdienst afgegeven.

Geschiktheidsverklaring

In een aantal gemeenten is voor het verkrijgen van een prostitutievergunning een *geschiktheidsverklaring* van het pand nodig. In deze *geschiktheidsverklaring* zijn de inrichtingseisen voor seksinrichtingen opgenomen. Deze wordt in de meeste gemeenten door BWT met advies van de brandweer verstrekt.

Gebruiksvergunning

In een aantal gemeenten is voor het verkrijgen van een prostitutievergunning een *gebruiksvergunning brandveiligheid* noodzakelijk. In de meeste gemeenten worden er de standaardvoorwaarden gehanteerd voor het verkrijgen van een gebruiksvergunning:

- Gebouwen bij aanwezigheid van meer dan tien personen: waar overdag kinderen onder de twaalf jaar of gehandicapten aanwezig zijn en gebouwen waar nachtverblijf geboden wordt.
- Gebouwen bij aanwezigheid van meer dan 50 personen.

In enkele gemeenten zijn deze voorwaarden zó aangepast voor de prostitutiebranche, dat de meeste seksinrichtingen eronder vallen. Zo hebben enkele gemeenten een aantal werkruimten vastgesteld waarboven een gebruiksvergunning nodig is, of worden seksinrichtingen als logiesbedrijven gekwalificeerd. De gebruiksvergunning brandveiligheid wordt in de meeste gevallen door de brandweer afgegeven en gecontroleerd.

Drank- en Horecawetvergunning

Voor bordelen is een vergunning inzake de Drank- en Horecawet nodig als er drankjes worden geschonken. Hieraan worden min of meer dezelfde eisen gesteld als aan de exploitatievergunning, zoals hierboven vermeld. Tevens moet voldaan zijn aan een aantal inrichtingseisen en is er in ieder geval een gebruiksvergunning brandveiligheid nodig.

Deze opsomming is niet limitatief. Zo zijn er meer vergunningen te noemen die eventueel aangevraagd moeten worden, zoals het mogen plaatsen van gokkasten, zwembaden en sauna's. Omwille van de **overzichtelijkheid is de keuze gemaakt om in dit kader de meest voorkomende vormen weer te geven.**

Een gemeente hanteert een nulbeleid en heeft geen vergunningen af te geven. Van de negentien andere gemeenten waar prostitutie is toegestaan, verkeren vier gemeenten nog in de eerste fase. Zij hebben nog geen vergunningen verleend maar zijn hard bezig met de voorbereidingen hiervoor. Het aanpassen van het bestemmingsplan en nog uit te voeren aanpassingen van de inrichtingen zijn redenen die genoemd zijn ter verklaring. Acht gemeenten zijn begonnen met de afgifte van vergunningen, maar hebben nog niet alle vergunningen verleend. Tenslotte zijn er zeven gemeenten waar alle seksinrichtingen inmiddels een vergunning hebben.

Combinatie van bovenstaande vergunningen

In de onderzochte gemeenten komen drie verschillende combinaties van vergunningen voor:

- Eén prostitutievergunning die een combinatie is van:
 - de exploitatievergunning;
 - de geschiktheidverklaring;
 - én eventueel ook de gebruiksvergunning brandveiligheid.

De prostitutievergunningen voor de seksinrichtingen en de exploitatievergunningen worden meestal door de bestuursdienst (algemene en juridische zaken, openbare orde en veiligheid, de stafafdeling) afgegeven. In enkele gevallen is deze bevoegdheid gemandateerd aan bijvoorbeeld de politie of het 'bedrijvenloket', een soort één-loket-functie zoals die in een tweetal gemeenten is vormgegeven.

- Eén prostitutievergunning die een combinatie is van:
 - de exploitatievergunning;
 - de geschiktheidverklaring.

Daarnaast moet eventueel nog een gebruiksvergunning brandveiligheid worden aangevraagd.

- Een aparte exploitatievergunning, een aparte geschiktheidverklaring en een aparte gebruiksvergunning brandveiligheid.
 - De exploitatievergunning stelt eisen aan de exploitant en aan de bedrijfsvoering. Deze vergunning wordt in vrijwel alle gemeenten door de bestuursdienst afgegeven.
 - De aparte geschiktheidverklaring stelt bepaalde inrichtingseisen aan het pand. Deze wordt in de meeste gemeenten door BWT met advies van de brandweer verstrekt.
 - De gebruiksvergunning die door de brandweer wordt afgegeven en gecontroleerd.

Een zeer grote gemeente streeft naar afgifte van één integrale vergunning die de geschiktheidverklaring én de exploitatievergunning behelst. Dit houdt in dat er maar één vergunning aangevraagd hoeft te worden, terwijl inhoudelijk de eisen hetzelfde blijven. In een andere regio bestaan dezelfde plannen; daar hebben een zeer grote en een kleine gemeente dit al gerealiseerd en is een middelgrote gemeente doende dit te realiseren.

Vormen van prostitutie

In dit onderzoek verstaan de meeste gemeenten onder seksinrichtingen (die onder het vergunningenstelsel vallen of gaan vallen): privéhuizen en seksclubs, erotische massagesalons, raamprostitutie, parenclubs, escortbedrijven, seksbioscopen en winkels waar seksartikelen worden verkocht. Voor de straatprostitutie of tippelgebieden is veelal een speciale regeling getroffen en is een speciaal gebied aangewezen.

Een zeer grote gemeente maakt onderscheid tussen open prostitutie (raam- en straatprostitutie) en besloten prostitutie. Met het laatste worden prostitutiebedrijven bedoeld waarbij er lichamelijk contact is tussen klant en prostituee, én seksinrichtingen waarbij lichamelijk contact niet is toegestaan, zoals seksbioscopen. Een ander zeer grote gemeente onderscheidt escortbedrijven en seksinrichtingen. Onder de laatste categorie vallen ook de zogenaamde prostitutiebedrijven. Een derde grote gemeente hanteert het criterium 'het verrichten van een seksuele handeling' als bepalend of er al dan niet sprake is van een seksinrichting. Hierdoor vallen seksbioscopen bijvoorbeeld onder de 'normale' horeca-exploitatievergunning.

In een zeer grote gemeente is bij de raamprostitutie een 'hofjesstructuur' bedacht. De prostitutievergunning is gekoppeld aan één raam aan de openbare weg, het raam dat vanaf de openbare weg zichtbaar is. Wat achter dit raam - ramen in een hofje - niet zichtbaar is van de openbare weg, heeft geen vergunning nodig. In een andere kleine gemeente is in een pand een soort 'straatje' gecreëerd met 20 eenheden.

Afstemming met regiogemeenten

Elf gemeenten geven expliciet aan dat er afstemming plaatsvindt met gemeenten in de regio, negen andere gemeenten geven dit niet aan. De wijze van afstemming verschilt. Veelal hebben de gemeenten in de regio overlegd over het opzetten van het prostitutiebeleid. Twee grote gemeenten geven aan dat kleinere gemeenten in de regio 'hun' beleid hebben overgenomen. Drie gemeenten geven zelfs aan een regionaal prostitutiebeleid te voeren, waarbij gemeentelijk verschillend beleid gevoerd kan worden dat op de andere gemeenten is afgestemd. Zo hanteren enkele kleinere gemeenten een nuloptie, omdat in nabij gelegen gemeenten wel prostitutie plaatsvindt.

Een ambtenaar: "Het is voor de kleine gemeenten in de regio moeilijk om prostitutie toe te moeten staan. Politieke en vaak ook religieuze overtuigingen spelen daarbij een belangrijke rol. Daarom is een regionaal beleid opgesteld waarbij die gemeenten een nuloptie kunnen blijven hanteren."

Aantallen prostituees en nationaliteiten

Van de negentien gemeenten waar exploitatie van prostitutie plaatsvindt:

- geven er vier aan redelijk zicht te hebben op het aantal prostituees dat werkzaam is binnen de seksinrichtingen. Tevens kunnen zij aangeven welke nationaliteiten onder deze prostituees het meest voorkomen;
- verklaren er acht een redelijke schatting te kunnen geven van het aantal prostituees en de meest voorkomende nationaliteiten;
- geven er zeven aan over zowel aantallen als nationaliteiten niets te kunnen zeggen.

Enkele gemeenten geven aan dat zij ervan op de hoogte zijn dat er per avond in een bepaalde seksinrichting een maximaal aantal prostituees kan en mag werken, maar dat zij geen zicht hebben op de 'pool' van prostituees die erachter zit. De aantallen prostituees die aan escortbureaus zijn verbonden, zijn bij gemeenten evenmin bekend.

Opmerkelijk is dat de gemeente die stelt dat er geen prostitutie plaatsvindt binnen de gemeentegrenzen én aangeeft daar ook goed zicht op te hebben en te houden, hierin weersproken wordt door de GGD die directe contacten met een prostitutiebedrijf en prostituees onderhoudt. In dezelfde gemeente geeft de brandweer aan: "officieus is er prostitutie, officieel niet". Ook in een andere gemeente geven de gemeentelijke dienst die over afgifte van vergunningen gaat en de brandweer aan dat er geen prostitutie voorkomt, maar vermeldt de GGD dat er seksinrichtingen zonder vergunning functioneren.

Tabel 4. Aantallen gemeenten naar grootte en hun zicht op aantallen prostituees en hun nationaliteiten.

Gemeenten	Klein < 20.000 inwoners	Middelgroot tussen 20.000 en 50.000 inwoners	Groot tussen 50.000 en 100.000 inwoners	Zeer groot > 100.000 inwoners
Redelijk goed zicht	1	-	-	3
Redelijke inschatting	1	1	2	4
Geen zicht	1	1	3	2

Twee van de vier gemeenten die aangeven 'redelijk goed zicht' te hebben op de prostitutiebranche, bevinden zich in fase 2, de andere twee in fase 3. Dit zijn de gemeenten die bezig zijn met het verstrekken van vergunningen of dat al gedaan hebben. Van de gemeenten die aangeven geen zicht te hebben, bevinden zich drie gemeenten in fase 1, drie in fase 2 en slechts een (zeer grote) gemeente heeft alle vergunningen al verstrekt. Dit wil zeggen dat het verstrekken van vergunningen niet altijd gepaard gaat met directe informatie bij de gemeente zelf over aantallen prostituees en nationaliteiten. Deze informatie kan wél aanwezig zijn bij de politie of bij een gemeentelijke dienst als de GGD.

De vier gemeenten die zicht hebben op, respectievelijk de zeven die in kunnen schatten welke nationaliteiten het meest voorkomen, noemen hierbij vooral de Nederlandse en een Oost-Europese nationaliteit. In mindere mate wordt een Afrikaanse en Aziatische achtergrond genoemd. Prostituees met een Zuid-Amerikaanse achtergrond zijn enige tijd geleden actief geweest.

Signalen van onwettige vormen van prostitutie

Op de vraag of de desbetreffende ambtenaar bekend is met signalen (bijvoorbeeld doorgekomen van andere diensten) van onwettige vormen van prostitutie binnen de gemeente-

grenzen, geven dertien gemeenten een bevestigend antwoord, zes gemeenten geven aan dat zij geen signalen hebben ontvangen en twee gemeenten weten het niet. Van deze dertien gemeenten bevinden zich er twaalf in fase 2 of 3; hierbij zijn de vergunningen (bijna) allemaal verleend. De signalen komen voornamelijk van de politie, die daarop ook actie heeft ondernomen. Meestal gaat het om signalen van illegaal verblijvende prostituees, soms om minderjarigen of gedwongen prostitutie. Vooral zeer grote gemeenten noemen signalen van diverse onwettige vormen van prostitutie, meestal zijn het signalen van enige tijd geleden.

Tabel 5.

Signalen Gemeenten	Klein < 20.000 inwoners	Middelgroot tussen 20.000 en 50.000 inwoners	Groot tussen 50.000 en 100.000 inwoners	Zeer groot > 100.000 inwoners
Illegaal verblijvend	1	1	3	8
Minderjarigen	1		1	4
Gedwongen prostitutie				4

Twee zeer grote gemeenten noemen de signalen omtrent minderjarigen recent, de andere vier gemeenten hebben er in het verleden wel eens mee te maken gehad. Gedwongen prostitutie wordt door vier van de dertien gemeenten genoemd, waarvan drie gemeenten aangeven dat dit met name in het verleden incidenteel voorkwam. Een zeer grote gemeente merkt op dat er signalen van vrouwenhandel zijn.

Alle dertien gemeenten die bevestigen signalen te hebben ontvangen, vermelden dat dit (ook) illegaal verblijvende prostituees betreft. Ook hier gaat het om signalen die uit het verleden stammen, en vinden controles door de politie de laatste tijd vaker plaats. Een grote gemeente geeft aan dat de politie de laatste tijd weer meer illegaal verblijvende prostituees aantreft, een andere zeer grote gemeente bevestigt dit signaal, ten aanzien van de raam- en straatprostitutie.

4.3 Vergunningvoorwaarden

Technisch-hygiënische controle

In zeventien van de negentien gemeenten met prostitutie zijn in de voorwaarden voor een vergunning taken als technisch-hygiënische controle van prostitutiebedrijven, voorlichting over veilige seksbeleid alsmede voorlichting, preventie en screening van soa en hiv opgenomen. Twee zeer grote gemeenten die hierover geen specifieke voorwaarden hebben opgesteld, bevinden in fase 2 en 3. Twee grote gemeenten vermelden dat de technisch-hygiënische controle en veilige seksbeleid geen voorwaarde vormen voor vergunningverlening; de GGD controleert op basis van vrijwilligheid. In zestien gemeenten zijn deze voorwaarden opgenomen in de nadere regels of de APV, dus niet in de vergunning zelf. In de vergunningsvoorwaarden wordt dan naar deze nadere regels c.q. APV verwezen en gevoegd bij de vergunning(aanvraag). Deze nadere regels bestaan uit eisen met betrekking tot bijvoorbeeld de oppervlakte, huisregels, aanwezigheid van telefoon met een directe buitenlijn, gebruik van goedgekeurde condooms en stil alarm in de kamers. Drie gemeenten geven aan dat deze eisen direct in de vergunningsvoorwaarden zijn vermeld.

Bouw- en gebruiksvoorschriften

Specifieke bouw- en gebruiksvoorschriften voor prostitutiebedrijven zijn in zeventien gemeenten opgenomen als vergunningsvoorwaarden. Deze voorwaarden betreffen bijvoorbeeld de minimale grootte van de werkruimte of de aanwezigheid van een wasgelegenheid - zoals een wastafel - in iedere werkruimte. Bij vijftien gemeenten zijn de voorwaarden in nadere regels of de APV vastgelegd. Ook hier staan in de vergunningsvoorwaarden verwijzingen naar deze nadere regels en/of de APV. De andere twee gemeenten hebben dit rechtstreeks opgenomen in hun vergunning. Van de zeventien gemeenten vermelden er zeven dat aan deze voorschriften een geschiktheidverklaring is gekoppeld, waarbij één gemeente een gebruiksvergunning als instrument hiervoor hanteert. Van de drie gemeenten die geen specifieke voorwaarden hebben opgenomen melden er twee dat de bedrijven alleen op brandveiligheidseisen worden getoetst en indien zij een Drank- en Horecavergunning hebben ook aan deze eisen worden gesteld. De andere gemeente geeft aan dat toetsing aan de algemene criteria van het bouwbesluit en de bouwverordening voor hen voldoende is en dat zij geen noodzaak zien om specifieke eisen voor de prostitutiebranche op te nemen.

Brandpreventieve voorschriften

Vijftien gemeenten hebben specifieke brandpreventieve voorschriften opgenomen in de vergunningsvoorwaarden. Het betreft dan bijvoorbeeld het verbod op vloerbedekking op de muren of de eis dat in iedere werkruimte een brandblusser aanwezig moet zijn. Twee gemeenten hebben deze voorwaarden direct in de vergunning opgenomen, alle andere dertien gemeenten verwijzen wederom naar de nadere regels en/of de APV.

Sociale Dienst

Driekwart van de gemeenten geeft aan geen contacten met de Sociale Dienst omtrent het prostitutiebeleid te onderhouden, een kwart noemt enkele incidentele contacten met de Sociale Dienst. Zo geeft een grote gemeente aan dat bij het opstellen van het beleid destijds wel contact is geweest, maar weet er verder eigenlijk niets meer over te vertellen. Slechts drie gemeenten geven aan bekend te zijn met de uitgangspunten die de Sociale Dienst hanteert met betrekking tot de prostitutiebranche, maar op de vraag wat dit beleid dan inhoudt volgt het antwoord dat bijvoorbeeld aanvragen van prostituees worden behandeld als 'iedere andere aanvraag' of dat prostitutie als 'passende arbeid' wordt beschouwd. De overige gemeenten geven aan hier geen zicht op te hebben.

Drie gemeenten willen in de toekomst wel op enigerlei wijze contact zoeken met de Sociale Dienst. Zo wordt onderkend dat er wel structureel overleg is over handhaving van de prostitutiebranche met politie en justitie, maar dat hierin deelname van andere handhavingpartners als de Sociale Dienst ontbreekt. Een zeer grote gemeente meent dat het ontbreken van de Sociale Dienst en de Belastingdienst in het stedelijke prostitutieoverleg een zwakke schakel vormt in het stelsel. Concrete plannen om hier iets aan te doen zijn er echter niet. Een andere zeer grote gemeente geeft aan dat de Sociale Dienst geen beleid heeft in de arbeidsbemiddelingsfeer of uitkeringen in deze sfeer als onterecht kwalificeert. Hierbij wordt gewezen op het feit dat 95% van de prostituees niet in de gemeente zelf woonachtig is.

Een ambtenaar van een kleine gemeente vertelt dat er volgens hem geen prostituees in het cliëntenbestand van de Sociale Dienst zitten. Hij kan zich niet voorstellen dat het aanvragen van een uitkering door prostituees zich überhaupt zou voordoen.

4.4 Toezicht en controle op vergunningvoorwaarden

Technisch-hygiënische controle

Op de vraag wie de voorlichtende instantie is betreffende zaken als technisch-hygiënische controle en het geven van voorlichting inzake veilige seksbeleid, geven alle gemeenten aan dat de GGD deze rol vervult. Er is niet gevraagd of de gemeente ook daadwerkelijk een taak heeft overgedragen aan de GGD. In een kleine gemeente staat expliciet in de vergunningsvoorwaarden vermeld, dat seksinrichtingen verplicht zijn medewerking te verlenen aan het geven van voorlichting door de GGD. Een andere kleine gemeente vermeldt dat ook stichting De Rode Draad en Humanitas voorlichting geven.

Bouw- en gebruiksvoorschriften

In veertien gemeenten wijst de gemeente Bouw- en woningtoezicht aan als de toezichthoudende instantie ten aanzien van de bouw- en gebruikseisen. In twee gemeenten is deze taak toebedeeld aan de brandweer en in drie gemeenten is de taak aan de brandweer samen met BWT opgedragen. Een gemeente noemt de bestuursdienst als toezichthoudende instantie. Ook al controleert de BWT formeel op deze eisen, in de daadwerkelijke controle wordt vaak gezamenlijk met de brandweer opgetrokken.

Brandpreventieve voorschriften

Veertien gemeenten vermelden de brandweer als de toezichthoudende instantie betreffende de brandpreventieve voorschriften. In twee gemeenten valt het toezicht op deze eisen onder zowel de BWT als de brandweer en in de overige gemeenten heeft Bouw- en woningtoezicht deze taak toebedeeld gekregen.

Taakverdeling Brandweer en BWT

Achttien gemeenten geven aan dat er een brandweerkorps aanwezig is in de gemeente dat toezicht en controle uitoefent op de brandveiligheidsverordening. In twee gemeenten heeft de brandweer hierin geen taak, maar ligt deze geheel bij de BWT. Een zeer grote gemeente geeft hiervoor als verklaring dat binnen BWT alle kennis en expertise aanwezig is zodat zij het niet nodig achten om daarnaast nog expliciet taken aan de brandweer toe te kennen. De wijze waarop deze rollen binnen de andere zestien gemeenten zijn verdeeld tussen BWT en de brandweer is verschillend. Een variant is dat de BWT de brandweer 'inhuurt' voor adviezen. Zo wordt in een kleine gemeente door BWT een medewerker van het nabijgelegen brandweerkorps ingehuurd wanneer aanvragen op brandveiligheid moeten worden getoetst. In andere gemeenten vervult de brandweer de rol van toezichthouder zelfstandig 'naast' BWT. Veelal gaan zij samen op pad bij controles, mede vanwege gedeeltelijke overlap in activiteiten.

In een grote gemeente is de functie van coördinator prostitutiebeleid ingesteld. Deze coördinator is het aanspreekpunt voor alle betrokken partijen en regelt alle aanvragen, het toezicht, de controle en uiteindelijk ook de handhaving. De coördinator draagt zorg voor een integrale controle waarbij alle partijen gezamenlijk als team op pad gaan naar de prostitutiebedrijven. Daarmee wordt voorkomen dat deze bedrijven te vaak door verschillende instanties worden bezocht en vindt de controle ook uitgebreid plaats.

Toezicht en controle

In paragraaf 4.2 komt naar voren dat slechts zeven gemeenten alle vergunningen hebben verleend. In alle andere gemeenten is men nog bezig met het verlenen van een aantal vergunningen of moet er zelfs nog mee begonnen worden. Toezicht en controle vindt op dit moment dan ook nog voornamelijk plaats in de preventieve sfeer. Dit bestaat uit langsgaan

bij prostitutiebedrijven en aangeven wat anders zou moeten en vervolgens een bezoek afleggen om te kijken of de gevraagde aanpassingen al zijn uitgevoerd en bekijken of dit op een correcte manier is gedaan. Het daadwerkelijk houden van toezicht op en controleren van de prostitutiebedrijven begint nu, zo'n anderhalf jaar na de wetswijziging, pas echt van de grond te komen.

Een ambtenaar vertelt waarom er nog niet veel gecontroleerd wordt na vergunningverlening: "Als aan de bouwtechnische- en brandveiligheidseisen is voldaan, dan is het niet voor de hand liggend dat korte tijd later de boel weer verbouwd is. Ook als matrassen eenmaal geplastificeerd zijn is dat niet binnen een week veranderd. Natuurlijk wordt er gecontroleerd maar zo kort na de start is de kans dat er niet wordt voldaan aan belangrijke eisen minimaal."

Een grote gemeente betreft de Belastingdienst bij de vergunningverlening als adviesorgaan. Deze verstrekt informatie over het betalingsgedrag. Het bedrijf wordt een jaar na vergunningverlening wederom goed bekeken.

4.5 Handhaving

In de vijftien gemeenten waar de meeste vergunningen zijn verleend en dan met name in de zeven waar alle vergunningen zijn verleend, zou men gestart kunnen zijn met de daadwerkelijke handhaving ervan. In de huidige situatie hebben de gemeenten echter nog geen ervaring met het daadwerkelijk handhaven sinds de wetswijziging. Voordat de seksinrichtingen daadwerkelijk de vergunning verkregen hebben, moesten zij immers aan alle vereisten voldoen hetgeen het onlogisch maakt dat men op korte termijn aan diezelfde eisen niet meer zou voldoen.

Diensten en afdelingen met een handhavingstaak

Op de vraag welke gemeentelijke diensten en afdelingen in het kader van het prostitutiebeleid een handhavingstaak hebben, zijn door de 20 gemeenten de volgende antwoorden gegeven:

1. Gemeente

In bijna alle gemeenten regisseert de gemeente, veelal de bestuursdienst - in een enkel geval de afdeling bijzondere wetten - de handhaving. Dat wil zeggen dat alle andere partners toezicht en controle uitoefenen en daarover rapporteren aan de gemeente. Na gezamenlijk overleg treedt de gemeente uiteindelijk op als formele handhaver.

2. BWT en brandweer

BWT heeft zelden een expliciete handhavingstaak. Zij communiceert en rapporteert aan de bestuursdienst die de feitelijke handhaving op zich neemt. Slechts in een enkele gemeente heeft de brandweer ook daadwerkelijk de bevoegdheid om zelf te handhaven.

3. Politie

Gemeenten is gevraagd welke rol de politie volgens hen speelt in de handhaving. Binnen de gemeenten die zich in fase 2 en 3 bevinden, zien veertien van deze vijftien gemeenten de handhavingstaak van de politie primair als strafrechtelijk. Binnen elf gemeenten (waarvan er zeven zeer groot zijn) speelt de politie ook een rol bij de bestuurlijke handhaving en een kleine gemeente geeft aan dat de politie ook op bouwtechnisch terrein een rol heeft inzake handhaving.

“Ik neem aan dat de politie ook aan ons (de gemeente) doorgeeft dat zij constateert dat er verbouwingen plaatsvinden of hebben plaats gevonden.”

In twee gemeenten heeft de politie tevens een taak als toezichthouder toebedeeld gekregen, waarbij de politie in die hoedanigheid ruimere controlerende bevoegdheden heeft dan puur strafrechtelijk. Dit is vooral van belang voor de bewijsvergaring. Als voorbeeld noemt een gemeente het bellen naar een zogenaamd escortbureau dat geen vergunning heeft om een meisje ‘te boeken’. Dit is immers uitlokking in het kader van het strafrecht, maar mag wel in het kader van de rol als toezichthouder in het bestuursrecht. Een andere grote gemeente vertelt dat het OM en de politie ook betrokken zijn bij het handhavingsarrangement dat zij hebben opgesteld.

Uitvoering van handhavingstaak

Vervolgens is aan de orde gekomen of gemeenten die al vergunningen hebben verleend ook zicht hebben op de daadwerkelijke uitvoering van de handhaving. Hierbij geven twaalf gemeenten aan zicht te hebben op de uitvoering van de handhavingstaak van de bovengenoemde diensten en afdelingen. In deze gemeenten hebben de partners contact met elkaar en lijkt, voor zover in dit beginstadium daarover gesproken kan worden, het systeem te werken. Een gemeente geeft aan hierop geen zicht te hebben.

Een medewerker van een kleine gemeente: “De bedrijven in onze gemeente vinden de sluitingstijden lastig. Moet je nu om 03.00 uur 's nachts alle klanten die nog aanwezig zijn wegsturen? Kun je klanten die voor dat tijdstip al binnen zijn en die voor een paar uur betalen die tijd ook laten blijven? Wij hebben als gemeente gecommuniceerd dat klanten die voor 03.00 uur binnen zijn de tijd waarvoor zij willen betalen mogen blijven. Daar wordt verder dan netjes mee omgegaan door de branche en wij doen daar dan als gemeente ook niet moeilijk over.”

Een zeer grote stad meent dat de uitvoering van de handhaving te wensen over laat. Er is wel een handhaving-protocol dat zowel de bestuurlijke als strafrechtelijke handhaving regelt, maar met name de uitvoering van de bestuurlijke handhaving moet nog worden gestart.

Samenwerking

Op de vraag of er sprake is van centrale vormen van samenwerking en afstemming inzake voorlichting en preventie, toezicht en controle, handhaving van (het) prostitutie(beleid), geven zestien van de 20 gemeenten een bevestigend antwoord. Van deze zestien gemeenten bevinden er zich veertien in fase 2 of 3. Vijf gemeenten die zich in de derde fase bevinden, zijn zeer groot te noemen. De samenstelling van deelnemende partners loopt echter uiteen.

In een grote gemeente bestaat een zogenaamd Vergunningverleners & Handhavingsoverleg, een overleg dat speciaal in het kader van het prostitutiebeleid is opgezet. Dit overleg vindt eens per zes weken plaats, hierin worden de laatste ontwikkelingen besproken en informatie uitgewisseld. De GGD, de bestuursdienst van de gemeente, de afdeling Vergunningverlening, BWT, Planologie en de politie zitten hierbij aan tafel.

Genoemde partners in de overleggen:

Politie	13
BWT	10
GGD	8
Sociale Dienst	2
Brandweer	8

Andere gemeenten, gemeentelijke dienst(en)	14
Belastingdienst	2
Hulpverlening/opvang	1
Ziekenhuizen/huisartsen	0
GGZ	3
Exploitanten	1
Andere partners	3

Uit de samenstelling van de genoemde overlegvormen zijn drie overlegvormen te destilleren:

Beleidsoverleg

Het beleidsoverleg betreft die overlegvormen waarin beleidsmatig over prostitutie wordt gesproken. Het betreft bijvoorbeeld contacten tussen de verschillende gemeenten onderling; in het verleden is hier het prostitutiebeleid regionaal afgestemd. In een zeer grote gemeente wordt in een werkgroep horecabeleid ook over prostitutie gesproken. Een kleine gemeente geeft aan dat de juridisch beleidsmedewerkers van de gemeenten in de regio waar prostitutie plaatsvindt af en toe bij elkaar komen voor een ambtelijk overleg waarin ervaringen worden uitgewisseld.

Handhavingsoverleg

In een handhavingsoverleg spreken alle betrokken partijen over de daadwerkelijke handhaving van het prostitutiebeleid. Dit overleg vindt vaak plaats tussen de bestuursdienst van de gemeente (zoals eerder gezegd, vaak de officiële handhaver), de politie en het OM. Een kleine gemeente geeft aan ongeveer vier keer per jaar deel te nemen aan een regionale regiegroep waarin ook de driehoek vertegenwoordigd is. Verder is er regionaal een speciaal prostitutiehandhavingsteam geformeerd en weet men elkaar daardoor ook goed ad hoc te vinden. Ook een andere grote gemeente neemt deel aan zo'n regionaal handhavingsoverleg. Een andere middelgrote gemeente vertelt dat er een zeswekelijks horecaoverleg bestaat waarbij prostitutie als agendapunt aan de orde is. Aangezien niet alle partijen die bij een prostitutieoverleg zouden moeten aanschuiven daarvan deel uitmaken, wordt op niet al te lange termijn bekeken of een apart prostitutieoverleg moet worden opgericht.

Een zeer grote gemeente is bezig om een integraal prostitutieoverleg te starten met alle handhavende instanties. Hier gaan onder meer de Belastingdienst, de Sociale Dienst, BWT maar ook de GGD deel van uit maken. In eerste instantie wordt de brandweer niet bij dit overleg betrokken. Hierbij spelen beschikbare capaciteit en prioriteit een belangrijke rol.

Overleg gericht op de uitvoering van toezicht en controle

Als derde vorm zijn er overlegstructuren die gericht zijn op de daadwerkelijke uitvoering van toezicht en controle. In dit type overleg spreken meestal BWT, GGD en de Brandweer elkaar, soms met een medewerker van de bestuursdienst. In dit overleg worden afspraken gemaakt over het doen van (gezamenlijke) controles en worden bevindingen van deze controles besproken. Naast deze bijeenkomsten weet men elkaar ook goed ad hoc te bereiken over praktische zaken.

Een zeer grote gemeente heeft verschillende overlegvormen zowel op beleidsmatig als op uitvoerend vlak. Deze vormen variëren van een klankbordgroep tot overlegvormen met de horeca waarin prostitutie ook wordt meegenomen.

Een middelgrote gemeente neemt samen met exploitanten, buurtbewoners, politie, GGD en de centrummanager van de gemeente deel aan overleg en neemt dagelijkse gang van zaken door.

Toekomstplannen

Gemeenten hebben weinig specifieke toekomstplannen omtrent (nieuwe) vormen van samenwerking en overleg. Genoemd wordt het opzetten van een nieuwe overlegvorm of uitbreiden van een bestaande. Veelal zijn gemeenten nog druk bezig het prostitutiebeleid goed uit te voeren en vorm te geven.

Een kleine gemeente gaat op korte termijn een handhavingsproject opzetten. Nu hanteert men nog een 'piep-systeem'; als er signalen komen trekt men er opuit.

4.6 Samenvattend

Beleid

Alle 20 benaderde gemeenten hebben prostitutiebeleid opgesteld, wat neerkomt op het vaststellen van het aantal en type seksinrichtingen dat binnen de gemeentegrenzen is toegestaan. Voor de meeste gemeenten komt dit neer op een combinatie van een status-quo beleid en een maximumstelsel. Elf gemeenten geven aan het beleid expliciet te hebben afgestemd met andere gemeenten in de regio. Hiervan voeren er drie een regionaal prostitutiebeleid, waarbij met name de kleinere gemeenten in die regio een nuloptie hanteren.

Vergunningenstelsel

Vaststellen van beleid wil overigens niet zeggen dat dit ook al vorm gegeven is en uitgevoerd wordt. Slechts zeven gemeenten hebben alle vergunningen verleend, de overige gemeenten zijn nog niet begonnen dan wel verkeren in een voorbereidende fase.

Wat betreft het *type vergunning* is er vaak sprake van een combinatie van drie onderdelen: een exploitatievergunning, een gebruikvergunning en een geschiktheidsverklaring. Voor die gelegenheden waar drank geschonken wordt komt er nog een drank- en horecavergunning bij. In één regio streven de gemeenten naar het afgeven van een integrale vergunning waarin alle noodzakelijke onderdelen zijn opgenomen.

Als *vergunningvoorwaarden* gelden in de meeste gemeenten specifieke bouw- en gebruiksvoorschriften; brandpreventieve voorschriften; voorlichting over soa, veilige seks en technisch-hygiënische controle van de seksinrichtingen. Eveneens voor de meeste gemeenten geldt dat deze voorwaarden niet direct in de vergunning zijn vastgelegd, maar in nadere regels of de APV, waarnaar in de vergunningvoorwaarden wordt verwezen.

Wat betreft de sociale zekerheid van de werkers in seksinrichtingen (uitkeringsrechten) zijn er in geen enkele gemeente beleidsuitgangspunten vastgelegd en is er in de meeste gemeenten (nog) geen contact hierover met de Sociale Dienst. Slechts drie gemeenten geven aan bekend te zijn met de uitgangspunten die de Sociale Dienst hanteert met betrekking tot de prostitutiebranche.

Zicht op onwettige vormen van prostitutie

Vier gemeenten geven aan redelijk goed zicht te hebben op aantallen prostituees en hun nationaliteiten, acht gemeenten geven aan een inschatting hiervan te kunnen maken en de overige zeven gemeenten hebben hier naar eigen zeggen geen zicht op. Hierbij doen zich geen verschillen voor naar gemeentegrootte. Van de 20 gemeenten ontvangen er dertien signalen van

illegaal verblijvende prostituees, zes van exploitatie van minderjarigen en vijf van gedwongen prostitutie. Deze signalen zijn meestal incidenteel en van enige tijd geleden. Toch noemen twee gemeenten recente signalen van minderjarige prostituees en een derde gemeente noemt vrouwenhandel. De signalen komen van de politie.

Toezicht en controle

Op de naleving van vergunningsvoorwaarden moet worden toegezien en gecontroleerd.

- Van de 20 gemeenten is BWT in veertien gemeenten de toezichhoudende instantie ten aanzien van bouw- en gebruikseisen. In twee gemeenten is deze taak toebedeeld aan de brandweer en in drie gemeenten is de taak aan de Brandweer tezamen met BWT opgedragen.
- Van de 20 gemeenten is de brandweer in veertien gemeenten de toezichhoudende instantie betreffende brandpreventieve voorschriften. In twee gemeenten valt dit zowel onder de brandweer als BWT en in de overige gemeenten heeft BWT deze taak toebedeeld gekregen. Van de 20 gemeenten geven er achttien aan dat de brandweer toezicht en controle uitoefent inzake de brandveiligheidsverordening. In twee gemeenten is deze taak geheel bij BWT ondergebracht.
- Van de 20 gemeenten is in alle gevallen de GGD de voorlichtende instantie betreffende zaken als technisch-hygiënische zaken en het geven van voorlichting.

Handhaving

In de huidige situatie, waarbij in de meeste gemeenten de vergunningen nog niet (allemaal) zijn afgegeven, is nog niet gestart met de daadwerkelijke handhaving. De taakverdeling inzake handhaving ziet er in principe als volgt uit:

- De gemeente (de Bestuursdienst) regisseert de formele handhaving op basis van rapportages van de andere partners.
- De taken van respectievelijk BWT en brandweer zijn beperkt tot rapporteur aan de gemeente en hebben zelden een handhavingstaak.
- De taak van de GGD betreft voorlichting over veilige seks, preventie van soa en hiv, en (in de meeste gemeenten) technisch-hygiënische controle van de seksinrichtingen. Over dat laatste rapporteert de GGD aan de gemeente.
- In de meeste gemeenten heeft de politie primair een strafrechtelijke handhavingstaak. Daarnaast zien elf gemeenten een taak voor de politie in bestuurlijke handhaving.

Van de 20 gemeenten geven er twaalf aan zicht te hebben op de uitvoering van de handhaving, met name op de wijze waarop de diensten toezicht en controle uitvoeren en met welke resultaten. In dit beginstadium betreft het met name het controleren of de seksinrichtingen aan de vereiste vergunningsvoorwaarden voldoen.

5. Bouw- en woningtoezicht

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt weergegeven op welke wijze en met welke resultaten de gemeentelijke dienst Bouw- en woningtoezicht (BWT) in de benaderde 20 gemeenten handhavingsactiviteiten onderneemt naar de prostitutiebranche. Achtereenvolgens komen aan de orde de beleidsuitgangspunten, de organisatie van voorlichting en communicatie, het houden van toezicht en controle, de daadwerkelijke handhaving, de toekomstplannen en mogelijke 'goede voorbeelden' die zich voordoen.⁸

Taak en opdracht van BWT

De gemeentelijke dienst BWT toetst het gebruik van locaties aan het bestemmingsplan en controleert de bouw- en gebruiksvergunning aan de objectgebonden eisen inzake de bouw en brandveiligheid. Op basis van de gemeentelijke bouwverordening kunnen ook specifieke gebruiksvoorschriften worden opgenomen. Daarnaast bereidt de gemeentelijke dienst de bestuursdwang door het college van B&W of de dwangsom voor.

In vrijwel alle gemeenten (achttien) is een brandweerkorps dat toezicht en controle uitoefent op de brandveiligheid. In de meeste kleine gemeenten zijn afspraken gemaakt met regionale brandweerkorpsen over deze preventieve taak. In twee gevallen is er geen overeenkomst en houdt BWT zelf toezicht op de brandveiligheid.

De wijze waarop binnen de onderzochte gemeenten de BWT en de brandweer samenwerken is verschillend. Hierbij is een drietal varianten van samenwerking te onderscheiden:

1. Bij afgifte en controle van bouwvergunningen. Hierbij 'huurt' BWT in de meeste gemeenten de brandweer 'in' voor adviezen op het gebied van de brandveiligheid.
2. Bij afgifte en controle van de geschiktheidverklaringen (indien apart afgegeven). Dan ligt het primaat in de meeste gemeenten ook bij BWT en wordt eveneens in sommige gevallen de expertise van de brandweer 'ingehuurd'.
3. Bij afgifte en controle van gebruiksvergunningen. In dit geval heeft de brandweer in de meeste gemeenten een zelfstandige rol; zij geven deze vergunningen af en verzorgen ook de controle en het toezicht.

5.2 Beleid

Met beleid worden in dit hoofdstuk beleidsuitgangspunten bedoeld. In feite zijn de BWT's (alsmede de brandweerkorpsen) uitvoeringsorganisaties van het door de gemeente geformuleerde beleid. Zij passen de kaders en de wettelijke regels toe die door de gemeente zijn opgesteld.

In zestien van de 20 onderzochte gemeenten zijn beleidsuitgangspunten ontwikkeld ten aanzien van het formuleren van bouwvergunningen en inrichtingseisen met betrekking tot seksinrichtingen. In meer dan de helft van deze gemeenten ligt hieraan landelijk beleid ten

⁸⁾ Aan de diensten BWT is niet specifiek en consequent gevraagd of zij signalen van onvrijwillige, minderjarige en illegale (naar verblijfstitel) prostitutie opvangen. Uit zichzelf konden zij deze informatie overigens wel geven.

grondslag. Indien naar landelijk beleid wordt verwezen, worden met name de modelverordeningen van de VNG zoals beschreven in het handboek prostitutiebeleid bedoeld. In de resterende gevallen is veelal aangehaakt bij (grotere) steden in de omgeving of is geïnformeerd bij andere steden in den lande naar ter plaatse ontwikkeld prostitutiebeleid. Veertien gemeenten maken in de gemeentelijke beleidsuitgangspunten onderscheid naar verschillende soorten seksinrichtingen. Dan doen zich onderlinge verschillen voor in de inrichtingseisen die aan het pand gesteld worden en in de mate van brandveiligheid die wordt nagestreefd. Zo hoeven escortbedrijven of sekswinkels (waarvoor in sommige gemeenten ook een prostitutievergunningen nodig is) aan minder strenge inrichtingseisen te voldoen dan bijvoorbeeld bordelen of seksbioscopen. Daar waar raamprostitutie deel uitmaakt van de plaatselijke prostitutiebranche, gelden specifieke eisen inzake inrichting en brandveiligheid.

De vijf kleine gemeenten die beleidsmatig geen onderscheid maken naar typen seksinrichtingen, hebben maar één soort seksinrichting en hebben zo'n onderscheid dus niet nodig. In één gemeente weet de betreffende ambtenaar niet of er beleidsmatig onderscheid wordt gemaakt.

5.3 Voorlichting en communicatie

Voorlichting

BWT communiceert in meer dan de helft van de benaderde gemeenten over het prostitutiebeleid. Opvallend is dat dit met name in kleine gemeenten en in zeer grote steden voorkomt. De meerderheid noemt hierbij vooral communicatie met de seksinrichtingen zelf (eigenaar/ beheerder) naar aanleiding van een aanvraag voor een bouwvergunning, een geschiktheidsverklaring of een toetsing aan het bestemmingsplan. Toch wordt ook in een aantal gevallen pro-actief gecommuniceerd, met name op het moment dat relevante beleidswijzigingen voornemens zijn. De benodigde inlichtingen worden mondeling (telefonisch, bij bezoek) of schriftelijk verstrekt.

Communicatie van rijksoverheid naar gemeente

De gemeentelijke BWT's maken verschillende, zeer uiteenlopende beoordelingen van de mate waarin de rijksoverheid de wetswijziging en de eruit voortvloeiende beleidsverandering succesvol heeft geïmplementeerd. De ene helft (met name diensten in kleine gemeenten) geeft aan dat zij voldoende op de hoogte zijn gehouden, onder andere door middel van richtlijnen (die overigens vaak bij de verkeerde functionarissen terecht zijn gekomen).

Een BWT'er van een grote gemeente: "Het is prima zoals het is, de overheid moet ook niet meer doen, anders bemoeien ze zich te veel met de gemeentelijke beleidsvrijheid."

De andere helft van de gemeentelijke diensten BWT, met name in grote en zeer grote gemeenten, geeft aan dat zij juist te weinig geïnformeerd zijn over specifieke zaken, bijvoorbeeld aangaande de inrichtingseisen van seksinrichtingen. Er vindt te weinig afstemming plaats op het gebied van bouwtechnische eisen. De meeste informatie vanuit de rijksoverheid richt zich op de gemeentelijke bestuursdienst en komt niet direct bij BWT terecht.

Enkele diensten geven aan dat het landelijke beleid meer een vaststelling is van wat al lang gedoogd werd, dus dat de informatievoorziening eerder andersom - van gemeente naar rijksoverheid - plaatsvindt.

Een BWT-er van een zeer grote gemeente: “Meestal is het negatief wat van de overheid komt, de branche heeft jarenlang haar gang kunnen gaan en nu moet men ineens allerlei zaken regelen.”

Ondersteunend bij de invoering van de nieuwe wetgeving zijn het handboek en het Werkboek *Lokaal prostitutiebeleid* die worden uitgegeven door de VNG en regelmatig van aanvullende nieuwsbrieven (met info over onder andere jurisprudentie) worden voorzien. Enkele diensten beoordelen deze informatie als te algemeen en te weinig specifiek. Andere diensten geven aan dat door deze informatie het onderwerp prostitutiebeleid voortdurend onderwerp van gesprek is.

5.4 Toezicht en controle

Onder toezicht en controle wordt in deze paragraaf verstaan: het houden van toezicht op en controleren van seksinrichtingen aan bepaalde inrichtingseisen en brandveiligheidseisen, zowel bij afgifte van de vergunningen als pro-actief, dus door het jaar heen.

BWT houdt zich in negentien van de 20 gemeenten bezig met toezicht en controle van seksinrichtingen. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen controle en toezicht van de prostitutievergunningen en de geschiktheidsverklaringen van de seksinrichtingen aan de ene kant én controle en toezicht op de reguliere taken van BWT, zoals controle en toezicht op bouwvergunningen, bestemmingsplannen en vormen van illegale bouw aan de andere kant. Volgens één dienst BWT is er in de betreffende gemeente geen seksinrichting.

Indien een *bouwvergunning* is aangevraagd en afgegeven, wordt in alle 20 gemeenten toezicht op de bouw gehouden en bij oplevering gecontroleerd. In de meeste gemeenten vindt er na afgifte van de bouwvergunning en voltooiing van de bouw geen periodieke controle meer plaats. Pas bij klachten van omwonenden wordt er weer gecontroleerd. Verder wordt meestal de bouwvergunning getoetst aan het bestemmingsplan.

Bij gemeenten waar *prostitutievergunningen* en aparte geschiktheidverklaringen ten behoeve van seksinrichtingen worden afgegeven, wordt bij de aanvraag getoetst op inrichtingseisen en brandveiligheid. In de gemeenten waar deze vergunningen worden afgegeven, is er (nog) geen pro-actief handhavingsbeleid ontwikkeld. Negen van de 20 benaderde diensten geven aan seksinrichtingen eens per jaar te controleren, wat meestal komt doordat prostitutievergunningen in die gemeenten slechts voor één jaar worden afgegeven en dus na ieder jaar weer opnieuw aangevraagd moeten worden. In andere gemeenten waar prostitutievergunningen voor twee of drie jaar worden afgegeven, controleert BWT slechts eens in de twee of drie jaar de seksinrichting aan de gestelde eisen.

Enkele diensten geven aan dat de beleidsuitgangspunten inzake toezicht en controle (controle éénmaal per jaar) nog niet in de praktijk getoetst zijn omdat de vergunningen pas zeer recent óf nog niet zijn afgegeven. Twee diensten geven aan niet te controleren en daarvoor ook nog geen beleidsuitgangspunten te hebben, omdat de vergunningen nog niet zijn afgegeven.

Buiten controle en toezicht treedt BWT in de helft van de benaderde gemeenten ook op andere manieren in contact met de prostitutiebedrijven, bijvoorbeeld in geval van klachten van omwonenden of bij de aanvraag van andere vergunningen.

Registratie

Elf van de 20 benaderde diensten registreert de activiteiten, afspraken en vervolgstappen op het gebied van toezicht en controle. Hierbij doet zich in de mate waarin en wijze waarop tussen grote en kleine gemeenten geen duidelijk onderscheid voor. In sommige gemeenten gebeurt de registratie (nog) in papieren dossiers, terwijl andere gemeenten geautomatiseerde vormen van registratie hebben. In enkele gevallen hanteren BWT en de brandweer hetzelfde systeem, zodat men ook van elkaar op de hoogte is van de gang van zaken.

Zes van de 20 diensten registreren niet zelf op het gebied van toezicht en controle, maar verwijzen naar een andere dienst of afdeling van de gemeente, zoals de bestuursdienst die uiteindelijk de handhavende instantie is. Daarnaast zijn er enkele diensten van kleine gemeenten die aangeven dat zij 'wel weten' wat de afspraken zijn of deze in het bouwdoossier 'krabbelen'. En dan zijn er drie gemeentelijke diensten BWT die aangeven dat ze niet registreren omdat er nog geen vergunningen zijn afgegeven.

Samenwerking

In vijftien van de 20 gemeenten wordt de noodzaak tot samenwerking op het gebied van toezicht en controle door de geïnterviewde BWT-ers onderkend en in twaalf van die gemeenten zijn ook samenwerkingsverbanden actief. Twee typen worden genoemd:

- Praktisch gerichte overleggen op het gebied van controle en toezicht van bouw- en brandveiligheidsvoorschriften, die door twaalf diensten worden genoemd. De belangrijkste partners zijn BWT, de brandweer en de gemeentelijke diensten Ruimtelijke Ordening en Milieu en soms de GGD.
- Meer handhavinggerichte overlegvormen waarin naast de bouwtechnische aspecten ook strafrechtelijke en openbare orde aspecten aan de orde komen. Deze overlegvorm wordt door tien van de genoemde twaalf diensten genoemd. Hierin participeren met name de politie (Vreemdelingendienst én de Jeugd- en Zedenafdeling van de politie), de GGD, in enkele gemeenten het Openbaar Ministerie, maar ook BWT, de brandweer en andere gemeentelijke diensten zoals Ruimtelijke Ordening en Milieu.

In de gemeenten waar het vergunningenbeleid nog in de kinderschoenen staat, zijn nog geen concrete overleggen gestart, maar zijn de plannen er wel. De diensten van een tweetal kleine gemeenten geven aan dat samenwerken niet nodig is aangezien de prostitutie overzichtelijk dan wel kleinschalig is.

Een BWT-er van een kleine gemeente: "BWT kan het prima alleen af, men weet elkaar te vinden als het nodig is."

5.5 Handhaving

Onder handhaving wordt in deze paragraaf verstaan de actie die volgt op geconstateerde overtredingen. Alles wat daaraan vooraf gaat is aan de orde geweest in de voorgaande paragraaf, toezicht en controle. Handhaving ten gevolge van een overtreding van bouw- en brandveiligheidsregelgeving, kan binnen het prostitutiebeleid bestaan uit:

- aanschrijvingsbrief met termijnbepaling (waarschuwing);
- dreigingbrief (dreiging met sluiting);
- dwangsom;
- sluiting.

Met name het laatste vindt eigenlijk alleen plaats in geval van strafrechtelijke overtredingen, zoals constatering van hard drugs of exploitatie van minderjarigen.

Tien van de 20 geïnterviewde diensten geven aan dat BWT binnen de prostitutiebranche actief gaat handhaven. Omdat in deze gemeenten de vergunningen net zijn afgegeven, zijn er nog geen concrete voorbeelden te noemen. Enkele diensten noemen het eerste jaar zelfs een 'gedoogjaar'. Twee andere diensten geven daarentegen aan dat er actief wordt gehandhaafd, zij het sporadisch (in beide gevallen vijf keer in tien jaar). Alle reguliere sancties, zoals dwangsommen en sluitingen, zijn bij handhaving mogelijk maar worden nauwelijks toegepast. Van de overige tien gemeenten heeft de helft nog geen of niet alle prostitutievergunningen afgegeven en kunnen de diensten nog niets over de daadwerkelijke handhaving zeggen. De andere helft geeft aan dat handhaving nog niet speelt: in deze gemeenten zijn nog geen prostitutievergunningen afgegeven en 'dus' geen redenen en geen gronden om een actief handhavingsbeleid te voeren.

Het handhavingsbeleid voor de seksinrichtingen komt in vijftien van de 20 gemeenten overeen met het reguliere door de gemeente opgestelde handhavingsbeleid. In de overige gemeenten is er nog geen bekendheid met de inhoud van het lokale handhavingsbeleid of is er (nog) geen lokaal handhavingsbeleid.

Naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam ligt het laatste jaar de nadruk in veel gemeenten op het formuleren van handhavingsbeleid. Zowel op het gebied van de strafrechtelijke als op het gebied van de bestuursrechtelijke handhaving wordt een inhaalslag gemaakt aan de hand van gemeentelijk geformuleerd handhavingsbeleid. Gemeentelijke diensten, zoals BWT, maar ook de politie, het OM en de Brandweer worden hier veelal bij betrokken.

Handhavingsteam

In een vijftal gemeenten zijn in het kader van het gemeentelijke handhavingsbeleid, specifieke handhavingsteams opgericht. Deze teams bestaan onder andere uit bouwkundig inspecteurs en richten zich ondermeer op handhaving van de prostitutievergunning, maar ook op de geschiktheidverklaring (indien afgegeven) en andere bouw en brandveiligheidsvoorschriften.

Een BWT-er van een zeer grote gemeente: "Vanaf 1 december 2001 is een handhavingsteam actief, dat zich alleen op de handhaving richt. Wij (BWT) controleren, en als wij een overtreding constateren geven wij het over aan het handhavingsteam, zij doen de rest!"

Registratie

Veertien van de 20 diensten BWT registreren de activiteiten, afspraken en vervolgstappen op het gebied van handhaving. Dit gebeurt in sommige gemeenten (nog) in papieren dossiers, terwijl andere gemeenten geautomatiseerde vormen van registratie hebben. Indien de diensten aangeven ook bij toezicht en controle te registreren, dan gebeurt dit in hetzelfde systeem. In een aantal gevallen is deze registratie elders bij de gemeente ondergebracht, bijvoorbeeld bij de bestuursdienst vanwege hun expliciet handhavende taak. Of er is een apart systeem gemaakt ten behoeve van het handhavingsteam. Bij zes gemeenten worden de handhavingsacties niet geregistreerd; deels omdat er nog geen vergunningen zijn afgegeven en dus (nog) niet gehandhaafd wordt, deels omdat er geen handhavingsbeleid is.

Samenwerking

Net als bij de overlegvormen met betrekking tot toezicht en controle wordt in vijftien van de 20 gemeenten de noodzaak tot samenwerken op het gebied van handhaving door de geïnterviewde BWT-ers onderkend. In twaalf van die gemeenten zijn dergelijke samenwerkingsverbanden ook actief.

Naast de praktisch gerichte overleggen op het gebied van controle en toezicht van bouw- en brandveiligheidsvoorschriften die in de vorige paragraaf aan de orde zijn geweest, zijn er in negen van de genoemde vijftien gemeenten meer handhavingsgerichte overlegvormen waarin naast de bouwtechnische aspecten ook strafrechtelijke en aspecten van openbare orde aan de orde komen. In deze overlegvorm participeren met name de politie (Vreemdelingendienst, Jeugd- en Zedenafdeling van de politie), de GGD, het Openbaar Ministerie, maar ook BWT, de brandweer en andere gemeentelijke diensten zoals Ruimtelijke Ordening en Milieu, Openbare Orde en Veiligheid en het Van Traa-team.

Verschil met de overlegvormen rondom de toezicht en controle is dat de GGD een minder prominente plaats in deze vorm van samenwerken inneemt, terwijl het OM juist een prominentere rol heeft in deze samenwerkingsvormen. Gelet op de doelstelling en aard van deze overleggen is dit niet vreemd; de GGD heeft formeel geen handhavings-taken en -bevoegdheden, terwijl het OM juist de handhavende instantie bij uitstek is.

In de gemeenten waar het vergunnings- en handhavingsbeleid nog in de kinderschoenen staat, zijn nog geen concrete overleggen gestart maar zijn er wel de plannen daartoe.

Personele bezetting

De helft van de benaderde diensten geeft aan dat de personele bezetting met betrekking tot de handhavingscapaciteit voldoende is. In een vijftal gemeenten is in het kader van handhaving een speciaal handhavingsteam opgericht. Zeven diensten geven aan dat de capaciteit om te handhaven onvoldoende is en eerst uitgebreid moet worden wil men de voorgestelde handhavingsdoelstellingen halen. De resterende diensten geven aan hier geen mening over te hebben.

5.6 'Goede voorbeelden' en toekomstplannen

Goede voorbeelden

In feite geven alle diensten aan dat er (nog) niet gesproken kan worden van een ontwikkeling van 'best practices'. Vijf diensten geven aan dat er in de loop van de tijd 'goede gewoonten of methoden' zijn ontwikkeld waar de gemeente profijt van heeft.

Meerdere BWT-ers geven aan dat de nauwe samenwerking en afstemming tussen brandweer, GGD en BWT tijdens de controles zeer belangrijk is. Een te ambtelijke benadering van de prostitutiebranche zou een averechtse werking hebben. Maar ook: "goede contacten en verstandhouding met de exploitanten is belangrijk voor het soepel laten verlopen van controles en aanpassingen". En: "je hebt elkaar nodig" is een zinsnede die meerdere malen terug komt.

Verder geven enkele diensten aan dat gemeenschappelijke handhavingsteams gunstige effecten lijken te hebben. Meer kan er nog niet over gezegd worden, omdat de teams te kort operationeel zijn én de prostitutievergunningen nog te kort geleden zijn afgegeven.

De diensten in de resterende vijftien gemeenten geven aan nog te kort bezig te zijn om te kunnen spreken van de ontwikkeling van 'goede voorbeelden'.

Toekomstplannen

Tien diensten geven aan geen specifieke toekomstplannen te hebben op het gebied van de prostitutie. Dit wil dan zeggen dat het vergunningenbeleid al op orde is en er dus geen reden is om er in de nabije toekomst op een andere manier mee om te gaan. Of gezien de capaciteitsproblemen zijn er andere prioriteiten gelegd voor de komende jaren. Door de andere tien diensten wordt aangegeven dat de komende jaren de controles worden opgevoerd en aangescherpt:

“Van het gedoogjaar 2001 wordt er in het komende jaar overgestapt naar een meer handhavinggericht jaar. De zaken die we tot nu toe of door de vingers hebben gezien of waar we alleen maar waarschuwingen voor hebben gegeven, zullen we het komende jaar grondiger aanpakken.”

Verder geven vijf diensten aan dat het komende jaar de prostitutievergunningen verleend worden en het handhavingsbeleid verder zal worden uitgewerkt.

5.7 Samenvattend

Taak BWT

De gemeentelijke dienst BWT toetst het gebruik van locaties aan het bestemmingsplan en controleert de bouw- en gebruiksvergunning aan de eisen inzake bouw en brandveiligheid. Hierin wordt nauw samengewerkt met de plaatselijke Brandweer.

Beleid BWT

In zestien gemeenten zijn beleidsuitgangspunten ontwikkeld voor de afgifte van bouwvergunningen en inrichtingseisen met betrekking tot seksinrichtingen. Hierbij is aangesloten bij de modelverordeningen van de VNG óf aangehaakt bij het beleid van grotere steden in de omgeving.

Communicatie en voorlichting

Over deze beleidsuitgangspunten wordt in meer dan de helft van de onderzochte BWT's gecommuniceerd, voornamelijk naar de seksinrichtingen. Dit gebeurt meestal naar aanleiding van een aanvraag voor een bouwvergunning, geschiktheidverklaring of toetsing aan het bestemmingsplan. In een aantal gevallen wordt er pro-actief (in voorlichtende zin) gecommuniceerd over beleidswijzigingen.

Toezicht en controle

In alle 20 gemeenten houdt BWT toezicht op en controle van bouwvergunningen en bestemmingsplannen tijdens de bouw en bij oplevering van seksinrichtingen. Het toezicht op en de controle van de inrichtingseisen in de prostitutievergunningen en eventueel de geschiktheidverklaringen vindt plaats op het moment van aanvraag en hernieuwde aanvraag van de vergunning. Hierbij is de geldigheidsduur van de vergunning bepalend voor de frequentie van controle. Wanneer er nog geen vergunningen zijn afgegeven kan het voorkomen dat er helemaal nog geen controle heeft plaatsgevonden.

De helft van de benaderde gemeenten registreert de activiteiten, afspraken en vervolgstappen ten aanzien van toezicht en controle, andere diensten registreren niet zelf maar verwijzen naar een andere afdeling. Enkele diensten van kleine gemeenten maken 'notities'. De meeste (driekwart) benaderde BWT-ers zien de noodzaak tot samenwerken op het gebied van toezicht en controle onderkend en nemen ook deel aan praktisch gerichte over-

legvormen. In die gemeenten waar nog geen vergunningen zijn afgegeven, zijn nog geen concrete overleggen gestart maar zijn er wel plannen daartoe.

Handhaving

Tien van de 20 diensten geven aan van plan te zijn de prostitutiebranche actief te gaan handhaven, waartoe in een aantal gemeenten specifieke handhavingsteams zijn opgericht. De andere helft geeft aan nog geen of niet alle prostitutievergunningen afgegeven te hebben, zodat er nog niets over de handhavingspraktijk gezegd kan worden. Slechts twee grote gemeenten geven aan al actief te handhaven. Twijfel over het halen van handhavingdoelstellingen hangt bij ongeveer de helft van de diensten samen met gebrek aan capaciteit, terwijl de andere diensten aangeven dankzij uitbreiding over voldoende capaciteit te beschikken.

Veertien van de 20 BWT-ers registreren activiteiten, afspraken en vervolgstappen op het gebied van handhaving, veelal in hetzelfde systeem als dat van toezicht en controle. Ook hier geldt dat deze registratie bij een andere dienst kan zijn ondergebracht. Verder kan er sprake zijn van een apart registratiesysteem van het handhavingsteam. En tenslotte geven zes diensten aan niets te registreren inzake handhaving: er zijn immers nog geen vergunningen afgegeven. Net als bij de samenwerking inzake toezicht en controle, wordt in driekwart van de gemeenten de noodzaak ervan op het gebied van handhaving door de BWT-ers onderkend en zijn dergelijke samenwerkingsverbanden ook actief.

Goede voorbeelden en toekomstplannen

De diensten geven aan dat er (nog) niet gesproken kan worden over 'best practices'. Wel noemen enkele gemeenten goede gewoonten en bruikbare methoden, zoals vruchtbare samenwerking met brandweer en GGD en goede contacten met de exploitanten. De helft van de BWT-ers geeft aan geen en de andere helft wel toekomstplannen te hebben inzake de prostitutiebranche, namelijk opvoeren en aanscherpen van de controle van seksinrichtingen.

Succesvolle implementatie van de wetwijziging?

De 20 gemeentelijke BWT's maken verschillende beoordelingen van de mate waarin de rijksoverheid de beleidsverandering succesvol heeft geïmplementeerd. De ene helft, met name kleine gemeenten, geeft aan dat zij voldoende op de hoogte is gehouden. De andere helft, met name de grote tot zeer grote gemeenten, geeft aan dat zij te weinig geïnformeerd is over specifieke prostitutiezaken.

6. Brandweer

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe en met welke resultaten de gemeentelijke brandweer in de benaderde 20 gemeenten handhavingsactiviteiten onderneemt naar de prostitutiebranche. Aan de orde komt de wijze waarop het brandveiligheidsbeleid ten aanzien van de prostitutiebranche is ingevuld en hoe het staat met de afgifte van vergunningen. Vervolgens wordt ingegaan op de voorlichting en communicatie, de toezicht en controle door de brandweer, en de handhaving van de brandveiligheidseisen. Tenslotte komen de toekomstplannen aan de orde.⁹

Taak en opdracht van de brandweer

Met betrekking tot de brandveiligheid gelden voor gebouwen gebruikseisen die omschreven zijn in de gemeentelijke bouwverordening. Doorgaans hanteren gemeenten in Nederland de modelbouwverordening van de VNG. Overigens staat het gemeenten vrij om van dit model af te wijken en andere dan wel aanvullende voorwaarden te stellen. Opdracht van de brandweer is het bieden van optimale fysieke veiligheid, wat ingevuld wordt door taken en activiteiten op het gebied van preventie, controle en toezicht, en handhaving. Daarnaast geeft de brandweer advies en voorlichting over brandveiligheid aan derden.

Zoals in het voorgaande hoofdstuk al is aangegeven, worden op grond van de gemeentelijke bouwverordening geschiktheidsverklaringen, bouwvergunningen en gebruiksvergunningen afgegeven. Bij afgifte van de eerste twee typen vergunningen wordt veelal door BWT deskundigheid van de brandweer ingehuurd, terwijl de brandweer doorgaans voor afgifte van de gebruiksvergunning zorgt. Voor het in gebruik hebben van bepaalde soorten bedrijven moeten gebouwen in verband met de brandveiligheid voldoen aan (met name horeca) eisen. De regel is dat voor gebouwen waar meer dan 50 bezoekers komen, een gebruiksvergunning aangevraagd moet worden. Gemeenten kunnen van deze regeling afwijken en aanvullende (strengere) voorwaarden stellen.

Relatie met Bouw- en woningtoezicht (BWT)

Met de gemeentelijke bouwverordening is er tussen de brandweer en de dienst BWT (zo is al aan de orde gekomen) een logische samenwerking. Soms treden deze twee instellingen gezamenlijk op. Indien BWT een aanvraag voor een bouwvergunning ontvangt, bekijkt de brandweer vaak wat de consequenties voor de brandveiligheid van het betreffende gebouw zijn. De brandweer vervult in dit geval de rol van adviseur voor BWT.

NIBRA

Het NIBRA, het Nederlands Instituut voor Brand en Rampenbestrijding, is naast het opleidingsinstituut voor de brandweer ook een onderzoeksinstituut. Zij heeft nadrukkelijk niet de taak en de functie om een overkoepelend orgaan ten behoeve van de diverse

⁹⁾ Aan de brandweerkorpsen is niet specifiek en consequent gevraagd of zij signalen van vormen van onvrijwillige, minderjarige en illegale (naar verblijfstitel) prostitutie opvangen. Uit zichzelf konden zij deze informatie overigens wel geven.

brandweerkorpsen te zijn. De korpsen worden direct geïnformeerd door diverse ministeries, zoals VROM inzake het bouwbesluit en BZK.

Het Landelijke Platform Brandpreventie is een overleg waar brandpreventiemedewerkers, brandweercommandanten en andere brandveiligheidsspecialisten elkaar ontmoeten en informatie uitwisselen over beleid en beleidsuitgangspunten. In dit overleg *kan* het prostitutiebeleid, indien men dat nodig acht, op de agenda worden gezet.

6.2 Beleid

Volgens de benaderde korpsen is in achttien van de 20 gemeenten officieel prostitutie aanwezig. In twee gemeenten vindt volgens de brandweer geen exploitatie van prostitutie plaats. Eén korps geeft aan dat er officieus wel prostitutie is, maar officieel niet. Een ander korps geeft aan dat er geen prostitutie in de gemeente aanwezig is. Het beleid van de gemeentelijke brandweer is afgeleid van het algemene beleid dat de gemeente ten aanzien van de prostitutiebranche heeft vastgesteld. In de praktijk behelst dit de meer praktische uitvoering van de gestelde eisen

Volgens het korps van een grote gemeente is de betreffende gemeente 'leading' geweest in het ontwikkelen van de richtlijnen van het brandveiligheidsbeleid inzake de prostitutiebranche voor de vier grote steden in Nederland. Op basis van het interview dat met een van de andere grote steden plaatsvond moet echter geconstateerd worden, dat dit niet als zodanig zichtbaar is. Elke gemeente en elk korps lijkt toch een eigen beleid te ontwikkelen.

Brandveiligheidsbeleid ten aanzien van de prostitutiebranche

Vijftien geïnterviewde brandweerkorpsen hanteren een speciaal voor de prostitutiebranche ontwikkeld brandveiligheidsbeleid. De brandveiligheidseisen zijn dan meestal gebaseerd op de eisen die gelden voor kamerverhuur en logiesbedrijven. Aan dit soort panden stelt de brandweer de zwaarste brandveiligheidseisen, omdat het hierbij gaat om gebouwen waar geslapen wordt.

Het gekozen beleid stoelt doorgaans op eigen ontwikkeld gemeentelijk of regionaal beleid; de brandweerkorpsen achten het voor andere typen gebouwen ontwikkelde beleid niet goed toepasbaar op de eigen gemeentelijke situatie. Slechts af en toe valt de brandweer terug op landelijk geformuleerd beleid. Opmerkelijk is overigens dat de brandweer door de gemeente niet altijd betrokken is bij het opstellen van beleidsuitgangspunten voor het gemeentelijk prostitutiebeleid; hier is aan de expertise van de brandweer voorbij gegaan.

In een grote gemeente ligt een bijzondere regeling aan het beleid bij de brandweer ten grondslag. Tientallen jaren geleden is daar de logementenverordening opgenomen in de bouwverordening, toen veel illegale hotels voor gastarbeiders werden opgezet. De brandveiligheidseisen uit deze verordening zijn de basis geweest voor de eisen die de brandweer aan de prostitutiebranche stelt.

Is eenmaal beleid geformuleerd, dan maakt de brandweer in het stellen van eisen onderscheid naar de verschillende soorten seksinrichtingen. Voor bordelen (clubs) hanteren enkele brandweerkorpsen de grootte van de club (dat wil zeggen het aantal kamers, en dus het mogelijk aantal bezoekers) als maatstaf voor de brandveiligheidseisen. Ook hierbij is weer de maatstaf dat er de mogelijkheid is dat er geslapen wordt. Voor seksinrichtingen waar niet geslapen wordt, gelden andere eisen. Deze zijn in de meeste gevallen gelijk aan die voor de horecaondernemingen in de gemeente.

De brandweer van een middelgrote gemeente hanteert in het algemeen zeer strenge brandveiligheidseisen voor de seksinrichtingen. De achtergrond hiervan is, dat deze eisen zijn opgesteld voor nieuwbouwpanden, waarvoor dergelijke strenge eisen vrij eenvoudig te stellen zijn. In deze gemeente komt echter vooral raamprostitutie voor in bestaande (oude) gebouwen. De brandweer ziet ieder raam (iedere kamer) als een apart brandcompartiment dat aan de gestelde (strenge) eisen moet voldoen. In de praktijk komt het er dan ook op neer, dat het praktisch onhaalbaar is voor eigenaren of beheerders om te voldoen aan de brandveiligheidseisen. Het specifiek geformuleerde brandveiligheidsbeleid zal daarom opnieuw besproken en (waarschijnlijk) herzien worden.

Brandweerm medewerkers van de vijf andere korpsen geven aan dat er geen specifiek brandveiligheidsbeleid voor de prostitutiebranche is ontwikkeld. Zijn er vragen op het gebied van brandveiligheids(eisen) of moet BWT een bouwvergunning afgeven, dan valt de brandweer in de meeste gevallen terug op de reeds bestaande regels voor de horeca.

Vergunningen

Vier van de benaderde korpsen geven aan dat er in het geheel geen gebruiksvergunningen nodig zijn voor de seksinrichtingen. De reden die ze hiervoor opgeven is dat de eis van gebruiksvergunning in het geheel niet gesteld is, of dat niet aan de eis van minimaal 50 bezoekers voldaan wordt. Het blijkt dat twee gemeenten wél en twee gemeenten géén specifiek prostitutiebeleid hebben geformuleerd.

Twaalf brandweerkorpsen geven aan dat seksinrichtingen een gebruiksvergunning nodig hebben. Met de afgifte ervan zijn de meeste gemeenten nog bezig. Twee gemeenten hebben voor de seksinrichtingen nog geen gebruiksvergunningen afgegeven: de prioriteit ligt in deze gemeenten niet bij de prostitutiebranche maar bij de horecabranche. Dat wil zeggen dat de regeling van deze vergunningen op een later moment aan de orde komt. Blijkens de ervaringen van de brandweer werken eigenaren en beheerders van seksinrichtingen over het algemeen goed mee bij het omgaan met de consequenties van de wetswijziging, zoals het geval is bij het voldoen aan de vergunningplicht.

Personele bezetting bij brandweer

Naar het oordeel van dertien korpsen is de personele bezetting voldoende voor het vervullen van de taken. Bij twee korpsen is met het oog op de uitbreiding van controle- en handhavingsactiviteiten de capaciteit met 'fte's' uitgebreid. Dit betreft vooral een uitbreiding van controle en handhaving van alle sectoren, niet alleen de prostitutiebranche. Drie korpsen geven aan dat de capaciteit niet voldoende is, terwijl vier andere in het geheel geen zicht hebben op de situatie, en dan ook geen oordeel over de personele bezetting kunnen geven.

6.3 Voorlichting en communicatie

Dertien van de 20 benaderde brandweerkorpsen communiceren actief met de seksinrichtingen (eigenaren en beheerders) over een aanvraag voor een gebruiksvergunning of bouwvergunning. De benodigde inlichtingen worden mondeling (telefonisch, bij bezoek) of schriftelijk verstrekt. Zeven korpsen geven aan een pro-actief communicatiebeleid te voeren.

Een duidelijk voorbeeld van pro-actief communicatiebeleid is het houden van een voorlichtingsbijeenkomst. In verband met de wetswijziging en de daaraan gekoppelde vergunningplicht hebben brandweerkorpsen voor betrokkenen uit de prostitutiebranche een informatiebijeenkomst georganiseerd.

Communicatie van rijksoverheid naar gemeente

De korpsen geven allemaal aan dat zij landelijk overleg en landelijk beleid node missen en gemist hebben. De rijksoverheid heeft over het algemeen weinig van zich laten horen naar aanleiding van de opheffing van het bordeelverbod. De stimulerende rol van de rijksoverheid herkent vrijwel niemand: achttien korpsen zien geen prikkel vanuit de overheid op dit gebied.

Reacties als “We hebben niets uit Den Haag gemerkt.” en “We hebben alles zelf moeten doen.” geven aan dat de gemeentelijke brandweer de rijksoverheid niet als stimulans voor het ontwikkelen van prostitutiebeleid ervaart.

Alle brandweermedewerkers zijn het er over eens, dat een actief landelijk beleid noodzakelijk is om structuur en helderheid te verschaffen voor het gemeentelijk brandweerbeleid. Zes brandweerkorpsen oordelen de invoering van de wet in die zin succesvol, dat er nu tenminste regelgeving is ten aanzien van seksbedrijven, dat de panden worden ‘meegenomen’ in het reguliere toezicht- en handhavingstraject. Dat wil nog niet zeggen dat het in de praktijk allemaal goed loopt.

6.4 Toezicht en controle

Veertien van de ondervraagde korpsen geven aan dat er sprake is van een actieve houding ten aanzien van toezicht en controle. In elf gevallen voert de brandweer één keer per jaar een controle uit van de seksinrichtingen en neemt daarbij verschillende aspecten onder de loep. Het gaat daarbij vrijwel steeds om controle van bouw- en gebruiksvergunningen en de controle van de brandveiligheidseisen.

De brandweer voert de controle zoveel mogelijk in combinatie met bezoek of controle door medewerkers van andere gemeentelijke instellingen, zoals politie en BWT, uit. Op deze wijze blijft de overlast voor exploitanten en prostituees beperkt. Soms oefent de brandweer geen toezicht en controle uit, omdat er slechts weinig seksinrichtingen zijn. Met deze bedrijven heeft de brandweer, meestal in het verleden, enkele afspraken gemaakt. In zo'n geval onderhoudt de eigenaar of exploitant van de seksinrichting zelf contact met de brandweer over brandveiligheidseisen die aan het gebouw gesteld worden. In de twee gemeenten waar volgens de korpsen officieel geen prostitutie aanwezig is, houdt de brandweer zich niet actief bezig met toezicht en controle van de prostitutiebranche.

Registratie

De activiteiten, afspraken en vervolgstappen op het gebied van toezicht en controle worden door zestien korpsen geregistreerd. Dit gebeurt gedeeltelijk in (papieren) dossiers, gedeeltelijk in dossiers in geautomatiseerde vorm. Als registratie-instrument hanteren de brandweerkorpsen niet één bepaald systeem, maar houden er vaak een eigen methodiek op na. Wel zijn de drie korpsen die deze gegevens in de toekomst gaan registreren, van plan hiertoe bestaande systemen te gebruiken.

Samenwerking

De noodzaak tot goede samenwerkingsverbanden zien dertien van de benaderde korpsen zeker in. In tien gemeenten is er daadwerkelijk sprake van een dergelijke samenwerking met BWT, soms ook met GGD en buurgemeenten.

Enkele brandweerkorpsen vinden de samenwerking met de GGD niet altijd vlekkeloos verlopen. De brandweer heeft de indruk de GGD 'in de weg te lopen'; de GGD houdt de brandweer op afstand, wil een andersoortig contact met de prostituees dat op de vertrouwensrol van de GGD is gebaseerd.

Ziet de brandweer geen toegevoegde waarde in samenwerking, dan bestaan daartoe ook geen plannen voor de toekomst. Dit is bij vijf korpsen het geval. De communicatie en samenwerking met andere instellingen verloopt in dat geval 'voldoende', maar zonder structureel overleg. Twee korpsen hebben geen oordeel over het nut van samenwerkingsverbanden en zullen in de toekomst dan ook niet snel op eigen initiatief de samenwerking met andere instanties zoeken.

6.5 Handhaving

Van de korpsen geven er elf aan dat de brandweer binnen de prostitutiebranche zelf actief handhaaft (5) of laat handhaven (6). In het laatste geval geschiedt dat vrijwel steeds door (de bestuursdienst van) de gemeente, in een enkel geval door BWT.

Bij de negen brandweerkorpsen die niet actief handhaven speelt mee, dat er tot op heden geen reden is (geweest) om een actief handhavingsbeleid te voeren. In het afgelopen jaar is de gemeente meestal met de vergunningverlening bezig geweest, wat handhaving op dit moment nog niet noodzakelijk maakt. Wel kunnen de korpsen zich voorstellen dat dit in de toekomst meer een rol zal spelen. Alle reguliere sancties op handhaving zijn dan mogelijk.

Eén brandweerkorps maakt melding van een sanctie die is toegepast: een seksinrichting is één keer aangeschreven en heeft beperkende voorwaarden gesteld gekregen.

Het handhavingsbeleid voor de seksinrichtingen komt volgens elf korpsen overeen met het reguliere beleid dat de gemeente toepast. Bij negen brandweermedewerkers is niet bekend of het overeenstemt.

Registratie

De handhavingsactiviteiten, afspraken en vervolgstappen registreert de brandweer net als bij toezicht en controle op actieve wijze. Veertien respondenten maken hier melding van. Dit gebeurt deels in dossiervorm, deels in computersystemen die dezelfde zijn als bij toezicht en controle. Ook hier volgt de brandweer vaak een eigen methodiek, maar willen korpsen die de registratie in de toekomst op gaan pakken, gebruik maken van bestaande systemen.

Samenwerkingsverbanden

Ook op het gebied van handhaving vinden de meeste (veertien) korpsen dat goede samenwerkingsverbanden tussen brandweer en andere partijen nuttig zijn. Samenwerking bestaat in een aantal gevallen al, en richt zich (net als bij toezicht en controle) op BWT (acht keer genoemd) en politie (vijf keer genoemd). Vijf brandweerkorpsen vinden samenwerking niet nodig en één respondent heeft hierover geen oordeel.

In acht gemeenten is daadwerkelijk sprake van zo'n samenwerkingsverband inzake handhaving, minder vaak dus dan de samenwerking in het kader van toezicht en controle.

6.6 Toekomstplannen

De brandweerkorpsen hebben gedeeltelijk strategieën en plannen voor de toekomst geformuleerd. Acht brandweerkorpsen maken melding van strategieën die zij willen toepassen of die zij verder willen onderzoeken en ontwikkelen, de andere twaalf zijn van plan door te gaan op de ingeslagen weg. Zij zijn (redelijk) tevreden over de huidige gang van zaken.

De brandweer van een kleine gemeente is bezig met het initiëren van een samenwerkingsverband met de brandweerkorpsen van twee andere (kleine) gemeenten. Deze (op dit moment nog vrijwillige) brandweer ziet door de samenwerking de mogelijkheden voor strategie en beleid op het gebied van prostitutie in de toekomst verbeteren: een betaalde professionele brandweer kan op deze wijze slagvaardiger optreden, is het oordeel.

Een brandweermedewerker van een kleinere gemeente geeft aan dat onlangs een regionaal overleg is ingesteld met preventiehoofden in de regio (preventiebeleidsoverleg). Het belangrijkste van dit overleg is het delen van kennis en expertise.

Plannen die de korpsen willen realiseren het komende jaar betreffen aspecten op het gebied van beleid, toezicht, controle en handhaving die nog onvoldoende geformuleerd zijn of te weinig structureel deel uitmaken van de activiteiten. Dit is bij zeven van de 20 korpsen het geval. Voorbeelden van zulke plannen zijn:

- beleid en afspraken met verschillende gemeentelijke diensten en instellingen op structurele wijze vastleggen;
- prostitutiebedrijven structureel meenemen in de jaarlijkse toezicht- en controlecycli, meer controle uitoefenen dan de huidige frequentie wanneer dat nodig is;
- met twee medewerkers op stap gaan in plaats van één;
- voldoen aan de actieplannen inzake brandveiligheid van de Commissie Alders.

6.7 Samenvattend

Taak brandweer

De brandweer vervult taken inzake advisering, voorlichting en preventie inzake brandveiligheid en controleren van gebouwen op gebruikseisen zoals omschreven in de gemeentelijke bouwverordening. De deskundigheid van de brandweer wordt doorgaans ingehuurd door BWT bij de afgifte van bouwvergunningen en geschiktheidsverklaringen.

Beleid brandweer

Vijftien brandweerkorpsen hanteren een speciaal voor de prostitutiebranche ontwikkeld brandveiligheidsbeleid, dat gebaseerd is op de (zwaarste) eisen voor kamerverhuur en logiesbedrijven. Is er geen specifiek beleid, dan gelden veelal de brandveiligheidseisen voor horeca-ondernemingen. Volgens de meeste korpsen zijn de seksinrichtingen in de betreffende gemeente gebruiksvergunningplichtig en zijn deze vergunningen ook afgegeven.

Communicatie en voorlichting

De meeste korpsen communiceren actief met belanghebbenden van seksinrichtingen over het gehanteerde brandveiligheidsbeleid. De informatie wordt telefonisch dan wel bij bezoek gegeven, een enkele keer wordt er een speciale voorlichtingsbijeenkomst gehouden.

Toezicht en controle

Veertien korpsen geven aan dat er sprake is van een actieve houding ten aanzien van toezicht en controle, waarbij elf korpsen jaarlijks een controle uitvoeren in het kader van bouw- en gebruiksvergunningen en controle van brandveiligheidseisen. Soms oefent de brandweer géén controle uit, met name wanneer er weinig seksinrichtingen zijn. In dat geval onderhoudt de eigenaar of exploitant zelf contact over de brandveiligheidseisen. De activiteiten, afspraken en vervolgstappen inzake toezicht en controle worden door zestien korpsen geregistreerd, veelal in eigen systemen. Samenwerking met partnerhandhavers vindt bij tien korpsen al plaats, vijf andere zien er het nut niet van in.

Handhaving

Elf korpsen geven aan actief te (laten) handhaven, waarbij van één sanctie melding wordt gemaakt, namelijk het aanschrijven van een seksinrichting en stellen van beperkende voorwaarden. De andere korpsen zijn nog niet actief geworden omdat de gemeente nog in de fase van vergunningverlening verkeert, waardoor handhaving nog niet nodig is. Registratie van activiteiten, afspraken en vervolgstappen vindt (net als bij toezicht en controle) plaats in dossiers dan wel computersystemen. Samenwerking inzake handhaving wordt zinvol gevonden, met name met BWT en politie.

Toekomstplannen

Plannen die korpsen willen realiseren betreffen met name uitwerking van beleid en structureel meenemen van seksinrichtingen in de jaarlijkse cyclus van toezicht en controle.

Stimulerende overheid?

De communicatie en stimulans vanuit de overheid over de wetwijziging oordelen de korpsen als summier. Zij geven tevens aan dat zij er behoefte aan hebben om meer en beter betrokken te worden bij het formuleren van beleid op het gebied van brandveiligheid in de prostitutiebranche.

7. GGD

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze en met welke resultaten de gemeentelijke geneeskundige dienst (GGD) in 20 gemeenten activiteiten onderneemt naar de prostitutiebranche. Aan de orde komen de beleidsuitgangspunten, voorlichting en communicatie, de wijze van toezicht en controle, de samenwerking met andere organisaties.

Taak en opdracht GGD

De Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV) legt aan gemeentebesturen inspanningsverplichtingen op om inzake gezondheid beleid te ontwikkelen en uit te voeren. De wet biedt gemeenten geen bevoegdheden om bepaalde maatregelen dwingend op te leggen. Wel kunnen gemeenten voorschriften opnemen in de gemeentelijke verordening, zoals het voeren van 'veilige seksbeleid' door seksinrichtingen, het toegankelijk zijn van inrichtingen voor voorlichting, het bieden van de mogelijkheid tot regelmatig onderzoek van prostituees op soa (seksueel overdraagbare aandoeningen, waaronder hiv), en het laten uitvoeren van een technisch-hygiënische inspectie van de seksinrichtingen. Gemeenten kunnen zowel vanuit algemeen gezondheidsbeleid als specifiek prostitutiebeleid de voorschriften toepassen op de prostitutiebranche. Het staat de gemeenten vrij om geen specifiek beleid voor de prostitutiebranche te ontwikkelen, om eigen accenten te leggen en keuzes te maken in het gemeentelijke gezondheidsbeleid.

De GGD heeft een preventieve taak in de volksgezondheid, en is bij de soa-bestrijding en -voorlichting veelal de lokale uitvoerder, gebruik makend van landelijk ontwikkeld materiaal. Het zijn met name GGD-en in grote steden en gebieden waar veel prostitutie voorkomt, die in samenspraak met de gemeenten specifieke taken ten aanzien van de prostitutiebranche vervullen. Terwijl de soa-preventie en het stimuleren van veilige seksbeleid al tot de reguliere taken van de GGD-en behoorden, is de technisch-hygiënische controle er voor de meeste GGD-en als nieuwe taak bijgekomen. De GGD-en hebben met name een preventieve taak in de volksgezondheid, maar geen bevoegdheden om een en ander dwingend op te leggen. Daarnaast heeft de GGD een adviserende taak voorafgaand aan eventuele handavingsmaatregelen.

Landelijke organisatie

De landelijke vereniging van GGD-en in Nederland (GGD Nederland) biedt ondersteuning aan de 46 aangesloten GGD-en. De vereniging behartigt de belangen van de GGD-en bij overheden en maatschappelijke organisaties op landelijk niveau en biedt een platform voor beleidsafstemming tussen GGD-en onderling. Daarnaast werft de vereniging (onderzoeks)projecten die het werk van de GGD-en ondersteunen. De activiteiten zijn zowel inhoudelijk als bestuurlijk van aard, en omvatten alle werkgebieden van de GGD-en, waaronder de algemene preventieve zorg.

GGD Nederland meent dat investeren in menskracht de mogelijkheid biedt om meer activiteiten richting de prostitutiebranche te ondernemen, zoals de straat op gaan, clubs bezoeken en dergelijke. Bovendien maakt een actieve houding van de GGD vaak het veld als geheel actiever, onder andere door gemeenten en andere diensten erop te wijzen dat er seksinrichtingen zijn die officieel niet bekend zijn en bezocht moeten worden.

Stichting Soa-bestrijding

GGD-en zijn bij soa-bestrijding en voorlichting doorgaans de lokale uitvoerders die gebruik maken van materiaal en protocollen ontwikkeld door de Stichting Soa-bestrijding. Deze landelijke organisatie heeft onder andere 'Richtlijnen voor soa-onderzoek' opgesteld, die verwerkt zijn tot de richtlijn van de Landelijke Coördinatiestructuur Infectiebestrijding (LCI). Controle op soa en hiv bij prostituees dient plaats te vinden volgens de richtlijnen die door de Stichting Soa-bestrijding zijn opgesteld.

Ook de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal voor prostituees en het stimuleren van een veilige seksbeleid (door het als voorwaarde op te nemen in het vergunningenstelsel en mee te nemen in de taken van de GGD) is in gang gezet door de Stichting Soa-bestrijding.

Werkgebied GGD

De meeste benaderde GGD-en hebben een regionale functie en zijn werkzaam voor meerdere gemeenten. Een klein aantal werkt voor één (grote) gemeente. In totaal zijn dertien verschillende GGD-en benaderd, waarvan er drie werk verrichten voor meerdere gemeenten die voor dit onderzoek geselecteerd zijn.

Alle dertien geïnterviewde diensten geven aan dat er prostitutie aanwezig is in de gemeente(n) waarvoor zij werkzaam zijn. De aantallen bedrijven die ze noemen wijken soms af van de aantallen aangevraagde of toegekende vergunningen die de gemeenten opgeven. Doorgaans beschikken de GGD-en op grond van jarenlange contacten met de branche over meer complete informatie dan de gemeenten. Zo onderhouden de diensten nogal eens contacten met bedrijven die (nog) geen vergunning hebben aangevraagd.

Werkzaamheden GGD-en

GGD-en geven voorlichting over preventie van soa aan exploitanten, prostituees, en (soms) klanten, vaccineren tegen Hepatitis B, screenen werkers op soa en hiv, doen technisch-hygiënische controle van werkplekken in clubs, privéhuizen, raamprostitutie. Daarnaast melden vier GGD-en contacten met werkers in de straatprostitutie, een kwart heeft contacten met andersoortige seksinrichtingen zoals massagesalons, seksshops, seksbioscopen, parenclubs en diverse vormen van (homo)horeca.

Alle GGD-en noemen de escortservices als een moeilijk te lokaliseren en te benaderen werksoort; vaak is niet duidelijk óf en hoeveel escortservices zich bevinden in de betreffende gemeente(n). Negen diensten schatten in dat er escortservices in hun werkgebied actief zijn; deze worden door de GGD niet benaderd in het kader van voorlichting en preventieve screening. Eén GGD heeft zelf contact gelegd met een escortbedrijf om voorlichtingsmateriaal te verspreiden onder de werkers.

7.2 Beleid

Tien GGD-en hebben een beleidsplan opgesteld waarin uitgangspunten en doelstellingen voor preventie en voorlichting aan de prostitutiebranche zijn beschreven. De andere drie diensten hebben geen specifiek beleid geformuleerd; het beleid voor prostitutiebranche valt dan samen met het algemene beleidskader van de GGD.

Een GGD-functionaris van een grote gemeente geeft aan er nog niets ontwikkeld is. Zijzelf werkt er nog maar kort, en is samen met de interim-manager van de dienst aan de slag gegaan om een en ander te ontwikkelen.

“Het kan nergens zo slecht geregeld zijn als hier. Er zijn nog geen vergunningen afgegeven, er is geen overleg tussen de vergunningverstrekende afdeling van de gemeente en de GGD over de uitvoering van haar taken, er is geen visie op prostitutiebeleid, er is geen gemeentelijk overleg tussen politie, vergunningverstrekende afdeling van de gemeente, GGD, brandweer, BWT etc. etc. Verplicht is in elk geval ‘bron- en contactopsporing’ van soa en hiv, maar hoe en hoe intensief je dat doet, kan heel verschillend zijn. Dat vraagt een visie op de aanpak van soa en hiv, op prostituees als risicogroep. Dat is nodig om te weten welke actiepunten aangepakt moeten worden, om te weten welke afspraken hierover met de gemeente gemaakt moeten worden.”

Beleid inzake voorlichting

Diverse GGD-en noemen specifieke speerpunten in het beleidsplan ten aanzien van de prostitutiebranche, zoals preventie (soa-voorlichting en veilige seksbeleid) en het verzamelen van informatie en het rapporteren over de stand van zaken. Die informatie betreft dan onder andere het aantal uitgevoerde (soa)controles bij prostituees, het aantal uitgevoerde voorlichtingsactiviteiten, het aantal aangetroffen en behandelde infectieziekten. De GGD registreert op gemeentelijk niveau en rapporteert deze informatie in het jaarverslag. De helft van de diensten geeft aan ook landelijk te rapporteren. Dit betreft met name de gesignaleerde infectieziekten die gemeld worden aan het RIVM (Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu). En tenslotte noemen acht GGD-en activiteiten als screening en het uitvoeren van een technisch-hygiënische inspectie van de seksinrichtingen als speerpunt van beleid.

Zeven GGD-en geven aan een taak te hebben in de advisering aan de vergunningverstrekende afdeling van de gemeente over de afgifte van vergunningen. Hierbij zijn de bevindingen van de technisch-hygiënische inspectie die door de GGD wordt uitgevoerd van belang. Een GGD van een zeer grote gemeente:

“We kijken naar het bedrijf en hoe zij de zaken geregeld hebben. We adviseren dan of wij vinden dat het bedrijf dermate goed geregeld is op gezondheidsgebied, dat zij volgens ons een vergunning moet krijgen. Het is uiteindelijk de gemeente die besluit of de vergunning verstrekt wordt. Het kan voorkomen dat wij negatief adviseren, maar de gemeente wel het bedrijf een vergunning verstrekt, bijvoorbeeld omdat het bedrijf nooit problemen heeft veroorzaakt of juist omdat de gemeente dat bedrijf in de gaten wil houden.”

Beleid ten aanzien van specifieke doelgroepen

Ruim de helft van de benaderde GGD-en heeft preventief beleid ontwikkeld ten aanzien van specifieke doelgroepen. De meest voorkomende groepen zijn straatprostituees en jongens en mannen in de prostitutie. Drie diensten hanteren specifiek beleid voor drugsverslaafde prostituees en twee voor transseksuele prostituees. Dit betreft diensten die werkzaam zijn voor zeer grote gemeenten. Daarnaast noemen twee GGD-en die in grote steden werken, nog andere doelgroepen, namelijk homomannen op ontmoetingsplaatsen, prostitutie onder migrantenvrouwen en minderjarige prostituees.

Beleid ten aanzien van specifieke risico's

Tweederde van de GGD-en geeft aan geen beleid te voeren ten aanzien van specifieke risico's. Dat wil niet zeggen dat er in het geheel geen aandacht is voor seksrisico's vanuit de algemene preventietaak van de GGD. Zo benoemen vijf GGD-en specifieke aandacht voor risicogroepen en risicofactoren, zoals hiv, soa en drugs. Eén GGD hanteert daarnaast nog een specifiek aandachtspunt, namelijk de combinatie van drugs en seks, met name de invloed van druggebruik op veilig werken.

7.3 Voorlichting en communicatie

De GGD-en die specifiek beleid ten aanzien van de prostitutiebranche hebben ontwikkeld, communiceren dit (op één na) ook actief naar de branche, met name naar de bedrijven en de prostituees. Daarnaast is er sprake van communicatie naar andere handhavingpartners zoals de betrokken vergunningverstrekende afdeling van de gemeente, brandweerkorpsen, BWT, en diverse netwerken en overleggen waaraan gemeentelijke partners deelnemen. Verder heeft ruim de helft van de diensten overleg met belangenverenigingen als stichting De Rode Draad en Mr. A. de Graafstichting en met andere instellingen zoals zorgnetwerken, huisartsen, ziekenhuizen en hulpverlening. Drie GGD-en geven aan dat zij het beleid ook communiceren naar het publiek en klanten van de prostituees.

Toegankelijkheid GGD

Alle GGD-en geven aan direct toegankelijk te zijn voor de seksinrichtingen in het kader van voorlichting en controle. De wijze waarop deze toegankelijkheid wordt ingevuld, verschilt per dienst. Zo zijn elf GGD-en schriftelijk, direct telefonisch en op afspraak bereikbaar. De helft van de GGD-en (met name in grote en zeer grote gemeenten) heeft die toegankelijkheid gerealiseerd door middel van een inloopspreekuur. Een kwart van de GGD-en geeft daarnaast nog aan dit op andere wijze geregeld te hebben, zoals toegankelijk zijn voor onderzoek en eventuele verwijzingen naar ziekenhuizen en specialisten, bereikbaar zijn per e-mail en internet en outreachende activiteiten, zoals contact op tippelzones. Een GGD van een grote gemeente:

“De wereld van de prostitutie is in deze regio maar klein. Ik kom de exploitanten tegen bij de supermarkt. Eén heeft mij zelfs een keer opgebeld om te vragen of ik wilde getuigen in de rechtbank dat hij niet deelnam aan vrouwenhandel. Ik heb gezegd dat ik niet kon getuigen dat hij dat niet deed, ik kan wel getuigen dat ik nooit illegale vrouwen bij hem heb aangetroffen.”

Toegankelijkheid prostitutiebranche

Elf diensten geven aan dat de toegankelijkheid van de branche voor de GGD op directe wijze geregeld is, twee diensten gaan in principe alleen na schriftelijke vooraankondiging op werkbezoek. De direct toegankelijkheid van de branche wordt gerealiseerd door middel van bezoeken van seksinrichtingen en houden van periodieke controles op soa. Daarnaast hanteert de helft van de GGD-en een inloopspreekuur en worden er zondig specifieke projecten en acties, zoals vaccinatie op Hepatitis B, georganiseerd.

Voorlichtingsactiviteiten

Alle GGD-en, op één na, geven voorlichting over preventie van soa en hiv, twaalf diensten geven ook voorlichting over veilige seksbeleid. Deze informatie wordt mondeling verstrekt, vaak gecombineerd met schriftelijke informatie (folders). De voorlichting is primair gericht op de prostituees zelf, zo'n driekwart geeft ook voorlichting aan exploitanten.

Een GGD van een middelgrote gemeente heeft recent een escortbureau benaderd voor het verspreiden van voorlichtingspakketten (folders in verschillende talen, condooms en dergelijke) onder de prostituees. Door de bemiddelaarster van het bureau wordt aan taxichauffeurs die de escorts halen en brengen zo'n pakket meegegeven. Het werkt goed volgens de GGD en leidt ook tot aanmeldingen van escorts voor soa-controle bij de balie van de GGD.

In (zeer) grote steden en in gebieden waar zich in aard en omvang veel prostitutie voordoet, is doorgaans sprake van een programma aan voorlichtingsactiviteiten.

- Er is reguliere voorlichting over het voorkómen van soa en hiv aan prostituees. Hiertoe worden folders (in meerdere talen) ontworpen, die op verschillende plaatsen onder diverse doelgroepen worden verspreid.
- Er wordt gescreend op soa en hiv, er wordt behandeld dan wel verwezen voor behandeling.
- Er zijn vaccinaties op TBC en Hepatitis B.
- Er worden voorlichtingsbijeenkomsten op locatie gehouden.
- Er worden veldwerkbezoeken afgelegd (regelmatig langsgaan van de ramen, clubs en andere seksinrichtingen).
- Er zijn inloopsprekuren op het eigen GGD-kantoor en op locatie (met name op tippelzones).
- Er worden specifieke klantenacties opgezet.
- Er zijn specifieke projecten voor risicovolle doelgroepen.

Voor al deze activiteiten geldt dat er zonedig en zo mogelijk tolken worden ingezet om met prostituees uit onder andere Oost-Europa, Afrika en Zuid-Amerika te kunnen communiceren.

In een grote stad met een concentratiegebied van raameenheden, vinden er zo'n zeven maal per jaar voorlichtingsbijeenkomsten plaats. In de bar van een locatie komt een groep prostituees voor de voorlichting bij elkaar. Er wordt informatie gegeven over weerbaarheid, vrouwenklachten, anticonceptie, voeding, alcohol en drugs. Deze voorlichting wordt georganiseerd door de GGD en een instelling voor verslavingszorg, met hulp van tolken.

Eén GGD geeft via een folder aan alle doelgroepen die te maken hebben met prostitutie (waaronder prostituees, exploitanten, prostituanten) informatie over de gevolgen van de wetwijziging. Een andere GGD geeft daarentegen aan (nog) helemaal geen voorlichtingsactiviteiten richting de prostitutiebranche uit te voeren; de desbetreffende gemeente stelt geen middelen beschikbaar om dergelijke activiteiten te ontwikkelen.

Technisch-hygiënische inspectie

Negen GGD-en voeren naast preventie ook de technisch-hygiënische inspectie van de seksinrichtingen uit, wat veelal gekoppeld is aan de afgifte van de vergunningen. Hierbij worden de voorlichtingsfunctie en de inspectiefunctie door verschillende medewerkers uitgevoerd. Twee diensten laten deze twee taken wel door dezelfde functionaris uitvoeren. De reden voor de scheiding tussen voorlichting en inspectie ligt met name in de vertrouwensband met prostituees en exploitanten die opgebouwd wordt bij het geven van voorlichting en screenen op infectieziekten. Combinatie van voorlichting met de meer repressieve inspectietaak (zeker wanneer dit zou leiden tot sluiting van het bedrijf) zou de toegankelijkheid van de seksbedrijven voor de GGD-en kunnen beperken. De meeste diensten zien hun primaire taak gelegen in het geven van voorlichting aan prostituees en het stimuleren van veilig (seks)werkbeleid, ongeacht of de exploitant alle zaken nu wel of niet goed heeft geregeld.

Een regionale GGD die in een grote gemeente werkt, heeft recent met financiële middelen van het Aidsfonds een pilotproject 'technisch-hygiënische inrichting van seksinrichtingen' uitgevoerd. Gecontroleerd zijn alle werkplekken van seksinrichtingen, waar met behulp van een aangepaste checklist controle is uitgevoerd op onder andere tapijten, ramen, vloeren, op hygiëne van sekshulpmiddelen, van handdoeken en bedlinnen, van douches en baden, van keukens en wc's. Daarnaast is instructie en voorlichting gegeven over

huisregels, bouw en inrichting, schoonmaak, extra veiligheid bij extreme seksvormen. Na dit project moet bezien worden of de gemeente deze vorm van controle opneemt in vergunningsvoorwaarden, en verplicht tot afname. Dit zou tot een extra functie bij de GGD moeten leiden, omdat de controle zich niet verdraagt met voorlichtende taak.

De GGD van een zeer grote gemeente weigert principieel technisch-hygiënische controle uit te voeren:

“Nee, dat doen wij niet, dat staat haaks op onze benadering om zoveel mogelijk medewerking te krijgen van exploitanten en prostituees. Die controles doen andere instanties maar, zoals BWT en brandweer, de hygiënische inspectie zou de Arbo of zo maar moeten doen.”

En een andere GGD van een grote gemeente:

“Ik ken al die ‘jongens’ al zo lang, als ik nu ineens moet gaan controleren en zeggen wat zij fout doen, dan denk ik dat ik niet meer binnen hoef te komen om de vrouwen voorlichting te geven en dat is wel de belangrijkste taak die ik heb.”

Activiteiten en capaciteit

Aan de GGD-en is gevraagd of er sinds de wetwijziging meer typen en meer activiteiten bij dienst is ondergebracht en of daarvoor extra menskracht beschikbaar is gesteld. Voor vijf GGD-en zijn er meer activiteiten bij gekomen en is er ook meer capaciteit vrijgemaakt. Zes GGD-en geven aan dat er meer activiteiten bij gekomen zijn, zonder dat er extra capaciteit bij is gekomen. Twee GGD-en geven aan dat er geen extra activiteiten bijgekomen zijn en dat er ook geen extra personeel en budget is om zonodig nieuwe activiteiten te ontwikkelen.

Voor vier GGD-en is er voldoende capaciteit, menskracht en budget voor het uitvoeren van alle activiteiten betreffende de prostitutiebranche. Negen GGD-en geven aan dat er niet voldoende capaciteit, menskracht en budget is. Dit betreft dan personeelstekort en onvoldoende budget voor het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal.

7.4 Toezicht en controle

Onwettige vormen van prostitutie

Aan de GGD-en is gevraagd of zij zicht hebben op en activiteiten ondernemen naar illegaal verblijvende prostituees, naar minderjarigen en naar prostituees die gedwongen in de prostitutie werken. De benaderde GGD-en geven aan geen wettelijke taak te hebben in het houden van zicht op en uitvoeren van een actieve controle op vormen van onvrijwillige en minderjarige prostitutie. Twee diensten vervullen met name een taak in het signaleren en informeren van het vóórkomen ervan aan politie en/of andere handhavers. De meeste benaderde GGD-en zien het zicht houden op en controleren van onwettige exploitatie van prostitutie primair als taak van de politie. Een GGD van een zeer grote gemeente:

“De politie is momenteel ontzettend streng hier, ze houden veel invallen. Er worden dan best vaak vrouwen meegenomen. Ik hoor van de werkers dat ze het ervaren als razzia’s. Het gebeurt mij ook wel eens dat ik aanbel bij een bedrijf en dat het lang duurt voordat er wordt open gedaan. Je hoort ze gewoon via een tussendeur verdwijnen naar het naastgelegen woonhuis.”

De diensten ondernemen geen specifieke activiteiten om onwettige vormen van exploitatie van prostitutie tegen te gaan. Slechts één GGD (in een grote stad) is gericht op het signa-

leren en voorkomen van minderjarige prostitutie én het signaleren en voorkomen van gedwongen prostitutie, wat vooral bestaat uit 'ogen en oren open houden'. Eén GGD oordeelt dat onwettige vormen van prostitutie niet aanwezig zijn binnen het werkgebied.

Begeleiding bij uittreding

Hoewel de diensten geen actieve taak vervullen in het toezien op en controleren van onwettige vormen van prostitutie, is de helft wel bekend met opvangmogelijkheden voor minderjarige en gedwongen (ex-)prostituees. In geval van signaleren biedt de helft van de diensten geen actieve begeleiding aan deze prostituees, en eenderde alleen als er een expliciet signaal door de prostituee wordt afgegeven dat zij wil stoppen met werken en hulp nodig heeft. Twee diensten bieden prostituees actief de gelegenheid om de mogelijkheden tot uittreden te bekijken en te stoppen met werken in de prostitutie.

Ruim de helft van de GGD-en (werkend in gemeenten van diverse grootte) verwijst naar opvang en hulpverlening bij vrijwillige én gedwongen prostitutie wanneer er een signaal door de prostituee wordt afgegeven dat hij of zij dit wenst. Twee GGD-en in grote steden bieden directe begeleiding, ongeacht of zij daartoe een signaal ontvangen.

Iets minder dan de helft van de diensten biedt geen actieve bijdrage tot uittreding; er wordt verwezen naar hulpverlenende instanties als (prostitutie) maatschappelijk werk.

7.5 Samenwerking

Hoewel de diensten zelf geen handhavende taak ten aanzien van prostitutiebranche vervullen, onderhouden elf diensten wel vormen van samenwerking en afstemming met andere instanties en diensten over voorlichtings- en handhavingstaken inzake prostitutie-beleid).

Samenwerking en afstemming vindt plaats in vormen van centraal gemeentelijk overleg met:

- de vergunningverstrekkende afdeling van de gemeente;
- andere gemeentelijke diensten;
- de politie.

Daarnaast zijn er contacten met instanties waar informatie gevraagd wordt of waarnaar prostituees verwezen kunnen worden, zoals:

- ziekenhuizen en huisartsen;
- diverse vormen van hulpverlening en opvang;
- belangenverenigingen als stichting De Rode Draad.

Tenslotte zijn er contacten met exploitanten en met een landelijke vereniging van exploitanten, de VER.

Twee GGD-en nemen geen deel aan overleggen, een andere GGD ziet haar rol naar andere instanties met name in het overdragen van ervaring en deskundigheid door middel van consulten en informatiebijeenkomsten.

7.6 Implementatie wetswijziging

Elf diensten zijn van oordeel dat de beleidsverandering niet succesvol is geïmplementeerd. Hierbij wordt vooral gewezen op onduidelijke informatie van de kant van de (landelijke) overheid hoe administratieve zaken door bedrijven en prostituees geregeld moeten worden, en het nog niet geregeld hebben van beleid en vergunningen door de gemeentelijke overheid. Een aantal diensten vindt dat de beleidsverandering en de daarop volgende consequenties niet voldoende doordacht zijn. Twee diensten geven aan dat zij de implementatie wel succesvol vinden. Een GGD van een grote gemeente geeft aan geen verbetering te zien in de positie van de prostituees:

“Het klinkt leuk, verbetering van de positie van de prostituee. Maar ik zie nog helemaal niet waar de vrouwen hun voordeel uit deze nieuwe wet kunnen halen, op dit moment kost het hen alleen maar geld. De exploitanten klagen dat ze hun ‘huizen’ niet meer vol krijgen. Daarnaast weet ik ook niet wat ik tegen de vrouwen moet zeggen, ik vind het zelf ook allemaal zeer verwarrend.”

De redenen waarom de meeste benaderde GGD-en de implementatie niet succesvol vinden, zijn uiteenlopend. Samengevat zijn de belangrijkste kritiekpunten:

- De regeling van prostitutie en prostitutiebeleid heeft met name betrekking op het vergunningstelsel. Er is weinig zicht op de taak die de GGD na de wetswijziging in het nieuwe stelsel zou moeten hebben. Evenmin is er nagedacht over de middelen waarover GGD-en zouden moeten beschikken om aan te sluiten bij ontwikkelingen en nieuwe activiteiten te ondernemen.
- De regulering van de prostitutiebranche is overwegend een ambtelijk traject. Gemeenten stellen geen prioriteit bij het daadwerkelijk realiseren van nieuw beleid met voldoende middelen en capaciteit. Gemeenten hebben geen aandacht voor de cultuur van de branche en voor de wijze waarop exploitanten en prostituees bij deze regulering betrokken kunnen worden. Er heeft een radicale omslag plaatsgevonden van gedogen naar zeer streng aanpakken, zonder aandacht voor de bemiddelende instanties en voor de branche.
- Er wordt (te) weinig geïnvesteerd in het opzetten en onderhouden van vormen van overleg en afstemming binnen de gemeenten.

“Het is een puinhoop, er is werkelijk niets geregeld. Het is zo onduidelijk welke organisatie nu precies wat moet doen, iedereen werkt op eigen houtje. De gemeente wil gewoon zo weinig mogelijk bedrijven hebben en voert ook zodanig het beleid.”

- De positie van illegaal verblijvende vrouwen is er slechter op geworden, ze verdwijnen in onzichtbare circuits. De mogelijkheid die deze vrouwen voorheen hadden (forensen van stad naar stad om aan politiecontroles te ontsnappen) worden door de wetgeving beperkt.

De redenen waarom twee GGD-en de implementatie wel succesvol vinden, zijn als volgt:

- De GGD heeft dankzij haar taak in technisch-hygiënische inspectie en de voorlichting een duidelijk gezicht gekregen naar de prostitutiebranche. De regelgeving is duidelijk, het loopt nog wat traag, maar het begin is er. (GGD van een kleine gemeente).

- De GGD heeft na de wetwijziging ruime financiële middelen beschikbaar gekregen, waardoor er meer preventieactiviteiten mogelijk zijn. Wat betreft deze GGD liggen de problemen in de gemeente voortaan op het definitievlak van de seksinrichting; wat valt daar nu wel en niet onder. Hoe ruimer deze definitie, hoe meer activiteiten er moeten worden ondernomen, hoe meer budget er nodig is om dat uit te voeren. (GGD van een grote stad die er budgettair flink op vooruit is gegaan).

“Het probleem ligt nu bij wat de gemeente onder een seksbedrijf gaat verstaan. Hier moeten nu ook bepaalde horecagelegenheden een prostitutievergunning aanvragen, waaronder de homohoreca met een dark room. Maar als je prostitutiebedrijf bent, mag je weer geen gokkasten hebben en dat is een behoorlijke bron van inkomsten voor die horecabedrijven. Zij snappen de relatie tussen een dark room en prostitutie ook niet echt.”

Gevraagd naar het oordeel over de rol van de overheid (rijk en gemeente) is de helft van de GGD-en van mening dat deze niet stimulerend en de andere helft wel stimulerend is in het ontwikkelen van prostitutiebeleid.

Samengevat zijn de redenen waarom de gemeentelijke overheid als niet stimulerend ervaren als volgt:

- De vergunningverstrekende afdeling van de gemeente stimuleert geen contacten tussen de organisaties onderling; deze moeten elkaar zelf maar vinden in de dagelijkse praktijk van het prostitutiebeleid.
- De gemeente is traag en afwachtend in het ontwikkelen van beleid. Zo geeft een GGD aan al anderhalf jaar geleden een notitie geschreven te hebben over de prostitutiebranche. Er is nog steeds geen reactie, er heeft nog geen overleg plaatsgevonden, er is nog geen enkele toezegging op het activiteitenvoorstel.
- Er zijn genoeg plannen van de kant van de GGD, maar er wordt geen geld beschikbaar gesteld. Meerdere gemeenten geven aan geen prioriteit te stellen aan het ontwikkelen van beleid, er zijn geen financiële middelen beschikbaar.
- Het beleid van de gemeente is gericht op het terugdringen van het aantal bedrijven in plaats van reguleren van seksbedrijven.

Samengevat zijn de redenen waarom andere GGD-en de gemeentelijke overheid wel als stimulerend, als volgt:

- Het gaat steeds beter met het overleg en de vormgeving van beleid in de gemeente. Er is een platform georganiseerd waarin de branche ook duidelijk een rol heeft. Het beleid en de verandering van de wet worden nu meer gezamenlijk gedragen. De gemeente voert een goede coördinatie, zij faciliteert lokaal en regionaal overleg.
- De gemeente kan erg traag werken, maar de gemeente wil de zaken ook goed regelen.
- De gezondheidsaspecten binnen de prostitutiebranche hebben politiek hoge prioriteit.

7.7 'Goede voorbeelden' en toekomstplannen

Goede voorbeelden

Aan de GGD-en is gevraagd of zij 'best practices' kunnen noemen van de wijze waarop zij hun preventieve taak in concrete activiteiten omzetten. Meerdere voorbeelden worden genoemd.

- Benadrukt wordt het belang van projecten die een *outreachinge benadering* hebben, die risicovolle doelgroepen op tippelzones en homo-ontmoetingsplaatsen weten te bereiken, contacten leggen met illegaal verblijvende prostituees, met drugsverslaafde vrouwelijke en mannelijke prostituees.
- Genoemd worden *laagdrempelige inloopsprekuren* die de mogelijkheid bieden aan prostituees om zich te laten screenen op soa of een algeheel medisch onderzoek te ondergaan. Deze spreekuren geven tegelijkertijd de mogelijkheid tot contact met de doelgroep en eventuele verwijzing naar hulpverlening of behandeling.
- Gewezen wordt op het belang van *voorlichting én hulpverlening*. Als voorbeeld wordt genoemd een soa-voorlichtingsproject dat directe contacten onderhoudt met crisiscentra, artsen en GGZ-instellingen, zodat vervolghulp ingeschakeld kan worden als dit noodzakelijk is.
- Het *behandelen van seksinrichtingen als ieder ander bedrijf* is van belang voor het normaliseringsproces van de prostitutiebranche. Zo moeten bezoeken door GGD (BWT, brandweer) van tevoren aangekondigd worden, en dient het 'zomaar even langsgaan' of 'onverwacht binnenvallen' bij voorkeur achterwege te blijven.
- Een goed voorbeeld is het *bieden van een concrete 'uittreed-optie'* waarbij meerdere instanties als de politie, de Sociale Dienst, het crisiscentrum betrokken zijn en met elkaar een regeling aanbieden. Dit biedt de mogelijkheid om op korte termijn, snel te kunnen stoppen met de prostitutie; een alternatief is voorhanden.
- *Sprekende vormen van voorlichting* die bijvoorbeeld bij prostituees een 'aandenken' (zoals een toilettasje met inhoud) achterlaten, breken het ijs en zorgen voor een tastbare herinnering aan het bezoek van de GGD.
- De voorlichtingstaak van de GGD (aan prostituees en exploitanten) hoeft niet in conflict te komen met de controletaak (bij technisch-hygiënische inspectie) wanneer deze vanuit *twee GGD-functies* worden uitgevoerd.

Toekomstplannen

Gevraagd naar de plannen voor de toekomst, brengen de GGD-en het volgende naar voren:

- Intensivering en uitbreiding van soa-controles. Hierbij denken vijf GGD-en aan de oprichting of uitbreiding van een soa-polikliniek of instellen van soa-sprekuren.

Een GGD van een zeer grote gemeente zou een soa-bus willen laten rijden naar alle risicogroepen en risico-locaties. De GGD van een andere zeer grote gemeente wil een proefproject starten om regelmatig in clubs gratis soa-onderzoek te doen. De prostituees moeten nu naar het spreekuur komen, waar de wachtkamer zó vol zit (met regulier publiek), dat ze op de drempel alweer afhaken.

- Meerdere GGD-en wijzen op het belang van gratis aanbieden van Hepatitis B-vaccinatie aan risicogroepen, waaronder prostituees. Dit kan, net als soa-onderzoek,

de contactlegging met prostituees en exploitanten vergemakkelijken en het zicht op risicofactoren vergroten.

- Twee grote steden hechten belang aan het in beeld krijgen van het illegale circuit, waaronder de escortbureaus, aan het benaderen van nieuwe groepen prostituees (Albanese vrouwen).
- Evaluatie van activiteiten wordt wenselijk gevonden, net als onderzoek naar prostitutie van Nederlandse meisjes (allochtoon en autochtoon) door 'vriendjes' (loverboys).

7.8 Samenvattend

Taak GGD

De GGD heeft een preventieve taak in de volksgezondheid, is de uitvoerder van de gemeentelijke taak soa en hiv-bestrijding. Daarnaast kan de GGD op verzoek van de gemeente technisch-hygiënische controle van seksinrichtingen uitvoeren. De meeste benaderde GGD-en hebben een regionale functie, zijn werkzaam voor meerdere gemeenten. In het kader van dit onderzoek zijn er dertien benaderd die met elkaar voor 20 gemeenten werken.

Beleid GGD

De meeste (tien) GGD-en hebben een prostitutiebeleidsplan ontwikkeld waarin uitgangspunten en doelstellingen inzake preventie en voorlichting met betrekking tot de prostitutiebranche zijn beschreven. Bij drie GGD-en worden de werkzaamheden ten aanzien van prostitutie meegenomen in het jaarlijkse algemene werkplan. Meerdere GGD-en noemen specifieke speerpunten in hun beleid, zoals preventie van soa en stimuleren van veilige seks én rapporteren daarover; screening op soa; technisch-hygiënische inspectie van seksinrichtingen. Voorts heeft de helft van de benaderde GGD-en preventief beleid ontwikkeld ten aanzien van specifieke doelgroepen als straatprostituees, jongens, migrantenvrouwen.

Communicatie en voorlichting

De GGD-en met specifiek prostitutiebeleid communiceren dit (op één na) actief naar de branche, met name naar de bedrijven en prostituees. Daarnaast is er sprake van communicatie met gemeenten, brandweerkorpsen, diensten Bouw- en woningtoezicht en diverse netwerken. Drie GGD-en geven aan dat zij het beleid ook communiceren naar het publiek en klanten van de prostituees.

Toegankelijkheid

Alle GGD-en geven aan direct toegankelijk te zijn voor de seksinrichtingen in het kader van voorlichting en controle door middel van telefonische bereikbaarheid, inloopsprekuren, bezoeken van seksinrichtingen. Omgekeerd zijn ook de meeste GGD-en van oordeel goed toegang te hebben tot de branche door het houden van voorlichtingsbijeenkomsten, periodieke soa-controles, vaccinaties en specifieke projecten en acties.

Voorlichtingactiviteiten

Kern van de GGD-taak is het organiseren van voorlichting en preventie, die door middel van diverse activiteiten wordt uitgevoerd. Alle GGD-en, op één na, gaven aan voorlichting over soa- en hiv-preventie uit te voeren. Daarnaast geven twaalf diensten ook voorlichting over veilige seksbeleid. De voorlichting is primair gericht op de prostituees zelf, zo'n

driekwart geeft ook voorlichting aan exploitanten, en beslaan activiteiten die op diverse locaties, op uiteenlopende wijze, voor verschillende doelgroepen worden uitgevoerd.

Technisch-hygiënische inspectie

Negen GGD-en voeren ook de technisch-hygiënische inspectie van de werkplekken uit, wat veelal gekoppeld is aan de afgifte van de vergunningen of het adviseren van de gemeente met betrekking tot de afgifte van de vergunningen. Hierbij worden de voorlichtingsfunctie en de inspectiefunctie door verschillende medewerkers uitgevoerd, slechts twee diensten laten deze twee taken door een en dezelfde functionaris uitvoeren.

Toezicht en controle

Alle GGD-en geven aan niet actief toezicht en controle uit te voeren op vormen van onvrijwillige en minderjarige prostitutie. Twee diensten hebben hierin een specifieke taak, met name het signaleren, zonodig verwijzen en informeren van politie of andere diensten. Hoewel de diensten geen actieve taak hebben in het signaleren van onwettige vormen van prostitutie, is de helft wel bekend met opvangmogelijkheden voor minderjarige en gedwongen (ex-)prostituees. De enige controlerende taak die door de GGD wordt uitgevoerd is de technisch-hygiënische inspectie van de werkplekken.

Samenwerking

Samenwerking vindt vooral plaats met de vergunningverstrekkende afdeling van de gemeente en andere gemeentelijke diensten. Overleg en verwijzing vindt plaats naar de gezondheidszorg en hulpverlening. Slechts twee diensten onderhouden helemaal geen samenwerkingsverbanden.

Succesvolle implementatie van de wetswijziging?

Elf diensten vinden dat de beleidsverandering niet succesvol is geïmplementeerd. Hierbij gaat het vooral op het nog niet geregeld hebben van beleid en vergunningen door de gemeentelijke overheid, op de dominantie en traagheid van het ambtelijke traject, op onduidelijke informatie van de kant van de (landelijke) overheid inzake administratieve regeling van seksinrichtingen. Een aantal diensten vindt de beleidsverandering en de daarop volgende consequenties niet doordacht. 'Succesvol' zijn volgens twee diensten met name de effecten van de wetswijziging: ruimere financiële middelen en meer 'gezicht' voor de GGD naar de branche.

Goede voorbeelden en toekomstplannen

De benaderde GGD-en hebben vele voorbeelden én toekomstplannen hoe zij, mits er voldoende capaciteit en budget beschikbaar komt, kunnen bijdragen aan het reguleren van de branche. Prioriteit ligt en blijft liggen bij bereiken van risicovolle groepen, opzetten en uitbreiden van laagdrempelige voorzieningen.

8. Gemeentelijke Sociale Diensten

In dit hoofdstuk komt aan de orde welk beleid en welke activiteiten de gemeentelijke Sociale Diensten ondernemen naar prostitutiebranche. Aan de orde komen het gehanteerde beleid en de taken van de Sociale Dienst. Vervolgens wordt ingegaan op de voorlichting en communicatie, het toezicht en de controle en de handhaving van het beleid. Tenslotte komen capaciteit en toekomstplannen aan de orde. Voor het verzamelen van deze informatie zijn met acht gemeentelijke Sociale Diensten gesprekken gevoerd over het beleid dat deze diensten hanteren ten aanzien van de prostitutiebranche.

8.1 Inleiding

Taken van de Sociale Dienst

In de gemeente heeft de Gemeentelijke Sociale Dienst (ook wel Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid genoemd) als belangrijkste taak de uitvoering van de Algemene Bijstandswet (ABW). Deze wet geeft recht op een bijstandsuitkering indien de aanvrager over onvoldoende middelen beschikt om in het levensonderhoud te voorzien. Aan dit recht zijn verschillende verplichtingen verbonden. De belangrijkste daarvan zijn:

- de sollicitatieplicht;
- de plicht om wijzigingen in de persoonlijke situatie te melden;
- het verplicht deelnemen aan activiteiten die leiden tot terugkeer op de arbeidsmarkt.

In het kader van de uitvoering van de ABW verricht de consultant van de Sociale Dienst de volgende werkzaamheden:

- het beoordelen van aanvragen voor een (gehele of gedeeltelijke) bijstandsuitkering;
- het zorgdragen voor een juiste verstrekking van de (tijdelijke) uitkering;
- het activeren van cliënten (uitkeringsgerechtigden) om opnieuw betaald werk te verkrijgen;
- het controleren, bewaken en sanctioneren van de naleving van de eventueel met cliënten gemaakte afspraken. Dit houdt ook in het (laten) optreden tegen vermeende fraude.

Divosa

Divosa is het orgaan dat de belangen behartigt van de directeurs van de verschillende gemeentelijke Sociale Diensten. De organisatie is een overlegorgaan en wordt gevoed door de onderwerpen en thema's die de directeurs op de agenda zetten. De organisatie is hierin nauwelijks zelf initieënd. Noch op het gebied van communicatie en voorlichting, noch in het kader van toezicht en controle of handhaving voor wat betreft de prostitutiebranche heeft Divosa een eigen rol. Divosa heeft geen gemeenschappelijke (landelijk) beleidsuitgangspunten geformuleerd ten aanzien van het verstrekken van gewone of aanvullende uitkeringen aan prostituees: voor de organisatie is dit geen specifiek issue.

Benadering Sociale Diensten

Bij de benadering van de acht gemeentelijke Sociale Diensten is in eerste instantie gezocht naar medewerkers die op beleidsniveau formeel verantwoordelijk zijn voor de prostitutiebranche. Deze beleidsmedewerkers hebben echter weinig zicht op de daadwerkelijke praktijk van behandelen van aanvragen en contacten met de cliënten. De concrete uit-

voering van de ABW geschiedt door de consultants die uitkeringsaanvragen in behandeling nemen, of door de sociale recherche die uitkeringen onderwerpt aan de toets van rechtmatigheid. Deze functionarissen zijn in het kader van dit onderzoek niet rechtstreeks benaderd. Uit de gesprekken met de verantwoordelijke beleidsambtenaren blijkt dat zij niet altijd duidelijk hebben of en hoe het – al dan niet specifiek voor de prostitutiebranche geformuleerde – beleid in de praktijk werkt en toegepast wordt. Eén beleidsmedewerker van een grote gemeente heeft voorafgaand aan het gesprek bij verschillende consultants enkele (praktijk)aspecten specifiek nagevraagd.

8.2 Beleid

Sociale Diensten mét beleid

Van de acht Sociale Diensten heeft de helft zich gebogen over de problematiek van de prostituees en de exploitanten. Slechts twee Sociale Diensten hebben daadwerkelijk beleid ontwikkeld.

Eén gemeentelijke Sociale Dienst hanteert een specifiek (actief) beleid dat de prostituees ondersteunt op het gebied van een bijstandsuitkering.

De Sociale Dienst van een zeer grote gemeente heeft heldere uitgangspunten geformuleerd. Zo hebben prostituees de titel 'uitoefenaar van een vrij beroep' gekregen, zoals bijvoorbeeld een muzikant. Op deze wijze wordt het mogelijk gemaakt op juridisch correcte gronden prostituees toegang te bieden tot het aanvragen van een uitkering. Dit beleid is als zodanig in een handboek neergelegd en is bekend bij de medewerkers en derden, zoals sociaal raadslieden.

Bij één gemeente heeft de Sociale Dienst het prostitutiebeleid wel nader geformuleerd, maar dit beleid ondersteunt de prostituees juist niet.

De werkwijze van de Sociale Dienst in een middelgrote gemeente komt erop neer, dat een uitkeringsaanvraag van prostituees alléén kan worden goedgekeurd, als de prostituee definitief uit de prostitutie stapt.

Een opvallende vorm van ondersteuning biedt de Sociale Dienst van een grote gemeente. Deze dienst heeft géén specifiek beleid geformuleerd voor de prostitutiebranche, maar zorgt toch voor een bepaalde vorm van ondersteuning aan de branche.

De Sociale Dienst van een zeer grote gemeente hanteert duidelijk beleid op het gebied van prostitutie voor wat betreft de (maatschappelijke) zorg. Het gaat in dit geval niet om uitkeringsmogelijkheden. Hier staat de aandacht voor resocialisatie van de ex-prostituees voorop en is er intensieve begeleiding van de (ex-)prostituees door het maatschappelijk werk waarmee de Sociale Dienst in contact staat.

Sociale Diensten zónder beleid

Bij de overige Sociale Diensten is door vijf diensten geen apart beleid voor de prostitutiebranche ontwikkeld. De medewerker van één dienst geeft aan niet te weten of er apart beleid is geformuleerd. Eén dienst is wel voornemens dit te doen.

Twee Sociale Diensten geven aan dat de rechten en plichten voor de prostituees met betrekking tot de uitkeringsgerechtigdheid niet goed omschreven zijn, terwijl drie diensten menen dat dit wel het geval is. In dat geval is de essentie van de gehanteerde uitgangspunten, dat prostituees behandeld worden 'als ieder ander'. Dit betekent dat zij 'als iedere andere uitkeringsvrager':

- een gewone bijstandsuitkering kunnen aanvragen;
- een aanvullende uitkering kunnen aanvragen;
- gevraagd kunnen worden een boekhouding te overleggen;
- een subsidie voor startende ondernemers kunnen aanvragen;
- een sollicitatieplicht hebben;
- onder bepaalde regels vallen wanneer ze kinderen onder de vijf jaar hebben;
- begeleiding krijgen naar (meestal andersoortig) werk.

Sommige Sociale Diensten hebben enkele punten genuanceerd en hanteren niet steeds dezelfde consequenties voor prostituees.

Twee Sociale Diensten van middelgrote gemeenten gaan er vanuit dat prostituees voldoende inkomen genieten en dus niet voor een gewone of aanvullende uitkering in aanmerking komen.

Startende ondernemers kunnen bij de Sociale Dienst van twee middelgrote gemeenten geen subsidie krijgen. In de ene gemeente is de reden hiervoor, dat de te starten onderneming (het prostitutiebedrijf) niet door de 'levensvatbaarheidstoets' zal komen. In de andere gemeente is de reden, dat het vestigingsbeleid in de gemeente niet méér (nieuwe) startende prostituees toelaat.

Bij één Sociale Dienst wordt prostitutie als zelfstandig beroep gezien en behandelt de dienst eventuele bijstandsaanvragen vanuit die optiek.

Interne communicatie over beleid

Of er nu sprake is van specifiek geformuleerd beleid of van bestaand (standaard) beleid, zeven van de acht Sociale Diensten communiceren dit beleid op enigerlei wijze intern. Bij drie Sociale Diensten gebeurt dit in de vorm van een interne memo, diensten noemen opleiding en scholing als middel, en de resterende twee geïnterviewden maken melding van een voorlichtingsbijeenkomst (één keer) en het Sociale Diensthandboek (één keer). De Sociale Dienst waar niet apart gecommuniceerd wordt over het beleid, geeft aan dat het beleid algemeen bekend is.

8.3 Voorlichting en communicatie

Communicatie naar externe organisaties

Sociale Diensten onderhouden zelf weinig contact met externen over het beleid of de uitgangspunten ten aanzien van de prostitutiebranche. Het maakt daarbij niet uit of er wel of geen specifiek beleid geformuleerd is. Vier diensten hebben overleg met de vergunningverstrekkende afdeling van de gemeente over de prostitutiebranche, de andere vier onderhouden geen contacten hierover met de vergunningverstrekkende afdeling van de gemeente.

Organisaties waarmee de Sociale Diensten incidenteel contact hebben, zijn instellingen als de GGD, de politie, het maatschappelijk werk, de Belastingdienst. Daarnaast gaat het om belangenverenigingen als stichting De Rode Draad, Mr A. de Graafstichting en de belangenvereniging van exploitanten de VER. Met prostituees hebben de diensten alleen in individuele gevallen contact. De diensten zien geen noodzaak om naar de gemeente of naar derden de communicatie actiever op te pakken.

De Sociale Dienst van een grote gemeente is opmerkelijk actief in de communicatie naar de branche en onderneemt veel op het gebied van voorlichting aan de prostituees. Ook in de vorm van werkgroepen en overlegorganen met instellingen binnen en buiten de gemeente houdt de Sociale Dienst zich op de hoogte van het reilen en zeilen in de branche. Deze activiteiten vinden plaats in het kader van maatschappelijke zorg en reïntegratietrajecten die voor prostituees worden uitgezet.

Communicatie van de overheid naar de Sociale Diensten

De Sociale Diensten geven aan dat zij vanuit de rijksoverheid weinig hebben gemerkt van de invoering en ondersteuning bij de wetwijziging inzake de opheffing van het bordeelverbod. Sommige diensten zijn van oordeel dat de overheid niet duidelijk is (geweest), andere kunnen er in het geheel niet over oordelen omdat zij er niets over gehoord hebben. Zij gaan er dan vaak vanuit, dat de gemeente wél voldoende geïnformeerd is.

8.4 Toezicht en controle

Aanvraag van uitkering

In theorie kunnen zowel prostituees als exploitanten zich op een bepaald moment tot de gemeentelijke Sociale Dienst wenden om een gewone of aanvullende uitkering te vragen vanwege ontoereikend inkomen. Als Sociale Diensten op enigerlei wijze met de prostitutiebranche te maken hebben, dan is dat in de praktijk alleen met de prostituees en niet met exploitanten.

Veel concrete ervaringen met uitkeringsaanvragen van prostituees of uitkeringsgerechtigde prostituees hebben de Sociale Diensten niet. Bij twee diensten is het voor zover bekend wel voorgekomen, de andere diensten kunnen er echter niets van zeggen: de dienst is er niet bekend mee (twee gevallen) of heeft geen ervaring met de situatie dat prostituees een uitkering aanvragen (drie gevallen). Hierbij speelt mee, dat de beleidsmakers niet of nauwelijks op de hoogte zijn van feitelijke praktijksituaties waarmee de consulenten te maken hebben.

De beleidsmedewerker van de Sociale Dienst van een grote gemeente heeft bij de consulenten navraag gedaan over het voorkomen van uitkeringen of aanvragen bij prostituees. Vanuit het verleden zijn drie gevallen bekend van aanvragen door (ex-)prostituees. Deze zijn indertijd ook toegekend. Eén daarvan is inmiddels zeker beëindigd, van de andere twee is dat niet bekend.

De beleidsmedewerkers van twee Sociale Diensten hebben de indruk dat er weinig prostituees zijn die bij de uitkeringsaanvraag expliciet het beroep van prostituee vermelden.

Eén beleidsmedewerker vermoedt dat de instroom van uitkeringsvragende prostituees gelijk blijft, maar dat er nu gekort kan worden op inkomsten die prostituees voorheen niet hoefden op te geven.

Activiteiten in het kader van toezicht en controle

Drie gemeentelijke Sociale Diensten voeren geen actieve en gerichte toezicht- en controleactiviteiten naar uitkeringsgerechtigden in de prostitutiebranche. Vier diensten zeggen zelf actie te ondernemen in het kader van toezicht en controle. Vaak is er sprake van een 'piep-systeem'; dit geldt dan ook voor de (ex-)prostituees met een uitkering. De Sociale Diensten hanteren gewoonlijk de lijn van de reguliere toezicht- en controlewerkzaamheden en wijken daar voor wat de prostitutiebranche betreft niet van af. De beleidsmedewerker van één dienst is onbekend met eventuele toezicht- en controle-activiteiten.

Overleg in het kader van toezicht en controle

Zeven geïnterviewden geven aan dat met de Belastingdienst informatie uitgewisseld wordt op het gebied van toezicht en controle, één Sociale Dienst niet.

De helft van de respondenten noemt naast de Belastingdienst ook het GAK en het Arbeidsbureau. Behalve deze instellingen kennen zeven ondervraagde Sociale Diensten geen structureel samenwerkingsoverleg waaraan andere diensten en instellingen deelnemen om het toezicht en de controle van de prostitutiebranche in goede banen te leiden. Zij hebben er ook geen behoefte aan.

Eén dienst weet dat er plannen bestaan voor een dergelijk overleg in de toekomst, vier zeggen dat er geen plannen bestaan en drie diensten zijn niet bekend met plannen hiervoor.

8.5 Handhaving

Voor handhaving ten aanzien van de prostitutiebranche volgen zes Sociale Diensten de reguliere procedure. Bij overtredingen treedt de Sociale Dienst handhavend op en neemt, indien nodig, de daartoe benodigde maatregelen. Concrete situaties hebben zich echter volgens de Sociale Diensten niet voorgedaan. Bij één dienst wordt niet handhavend opgetreden, en de medewerker van één dienst is hiervan niet op de hoogte.

Overleg in het kader van handhaving

Overleg en samenwerking inzake handhaving in de prostitutiebranche komt bij vier Sociale Diensten voor. Twee diensten kennen geen overleg, en de resterende twee weten niet of er overleg gevoerd wordt. De overlegvorm is vaak in samenwerking met de Belastingdienst, het GAK en de politie.

Kennisuitwisseling

Gemeentelijke Sociale Diensten werken zelfstandig en kennen weinig overlegorganen. Op het gebied van prostitutie is opvallend dat gemeentelijke Sociale Diensten niet of nauwelijks in contact treden met collega's in andere gemeenten: het uitwisselen van kennis, het delen van ervaringen, het zoeken naar deskundigheid zijn geen issues tussen de Sociale Diensten. De diensten benaderen de items die in hun gemeente spelen als uniek en eigen, zodat kennisoverdracht en leren van andere gemeenten geen rol speelt.

De medewerker van de Sociale Dienst van een grote gemeente is door kennisuitwisseling enigszins op de hoogte van de situatie en het beleid bij de dienst van een andere grote gemeente.

Signalen van onwettige vormen van prostitutie

Bij vier Sociale Diensten wordt melding gemaakt dat onwettige vormen van prostitutie gesignaleerd worden. Of dit in de praktijk zich vaak voordoet is niet bekend. De informatie wordt in deze gevallen aan de daartoe bestemde instellingen doorgegeven. De andere respondenten geven aan dat het tot op heden nog niet voorgekomen is (één keer), of dat dit aspect hen niet bekend is (drie keer).

8.6 Personele bezetting bij Sociale Diensten

Van de acht Sociale Diensten oordelen vijf dat het aantal personen dat zich bezighoudt met de uitvoering van de taken ten behoeve van de bijstandsuitkeringen voor prostituees

voldoende is. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat er vanuit de positie van de beleidsmedewerkers niet altijd goed zicht is op de benodigde capaciteit en activiteit. Eén beleidsmedewerker geeft aan dat extra capaciteit beschikbaar is gesteld bij de opheffing van het bordeelverbod.

8.7 'Goede voorbeelden' en toekomstplannen

Goede voorbeelden

Van 'best practices' is gezien het onontgonnen terrein van handhaving en de rol die de Sociale Dienst in de meeste gemeenten in de uitvoering van het prostitutiebeleid vervult, in dit stadium nog geen sprake. Opvallend en uitzonderlijk zijn de al genoemde beleidsplannen van twee grote gemeenten ten aanzien van de prostitutiebranche. Terwijl in de ene gemeente het organiseren van maatschappelijke zorg en integratie van (ex-)prostituees het vertrekpunt van beleid is, streeft de andere gemeente naar het bieden van mogelijkheden aan (ex-)prostituees voor het verkrijgen van een uitkering. In beide gemeenten is er echter nog niet dusdanig ervaring opgedaan met de realisering van dit beleid, dat er van 'navolgbare voorbeelden' gesproken kan worden. Navolgbaar is wel dát er beleid geformuleerd wordt en dat er actief gezocht wordt naar de rol die de Sociale Dienst in de normalisering van de branche kan vervullen.

Toekomstplannen

Veel plannen voor de toekomst staan bij de beleidsmakers van de ondervraagde Sociale Diensten niet op stapel. Wel worden door vijf diensten enkele aandachtspunten betreffende de eigen (gemeentelijke) situatie genoemd, zoals:

- het aanzwengelen bij de overheid van de discussie om centrale uitgangspunten te formuleren aangaande het prostitutiebeleid bij de Sociale Diensten (dit wordt door meer respondenten benadrukt);
- het ontwikkelen van een toegespitst beleid op risicogroepen (waar onder wellicht de prostitutiebranche);
- het afstemmen van het beleid met andere gemeenten en buurlanden (Duitsland);
- voorlichting verzorgen aan illegaal verblijvende prostituees, minderjarigen et cetera.

8.8 Samenvattend

Taak Sociale Dienst

Centrale taak van de Sociale Dienst is de uitvoering van de Algemene Bijstandswet, de wet die de aanvrager recht geeft op een uitkering wanneer er sprake is van onvoldoende middelen om in het eigen onderhoud te voorzien en aan een aantal verplichtingen wordt voldaan. De Sociale Dienst beoordeelt de aanvragen; draagt zorg voor verstrekking van de uitkering; activeert cliënten tot verkrijgen van betaald werk; controleert, bewaakt en sanctioneert naleving van afspraken.

Beleid Sociale Dienst

Van de acht benaderde diensten hebben er vier zich gebogen over de problematiek. Slechts de Sociale Diensten van twee grote steden bieden (een vorm van) specifieke ondersteuning aan prostituees (toegang tot het uitkeringssysteem of toegang tot het resocialisatietraject). Gebruikelijk is dat de Sociale Dienst geen apart beleid voor de prostitutiebranche hanteert. De procedure is in dat geval dat prostituees worden gezien als ieder ander (bij aanvraag of

verstrekking van de bijstandsuitkering). Hierbij lijken de Sociale Diensten niet snel geneigd te zijn om een aanvraag in het voordeel van de prostituee af te handelen.

Voorlichting en communicatie

Sociale Diensten onderhouden weinig contact en communiceren weinig met andere instellingen of belanghebbenden uit de prostitutiebranche. Vier Sociale Diensten hebben overleg met de gemeente zelf, de andere diensten hebben incidenteel contact met de gemeente en organisaties als de GGD, maatschappelijk werk, de Belastingdienst.

Toezicht, controle en handhaving

Activiteiten inzake toezicht, controle en handhaving verricht de helft van de Sociale Diensten, waarbij zij niet actief zelf optreden maar gebruik maken van het 'piepsysteem'. Eventueel kan er handhavend worden opgetreden, maar concrete situaties hebben zich nog niet voorgedaan. Overleg en samenwerking in het kader van toezicht, controle en handhaving hebben bijna alle Sociale Diensten. De overlegpartner is vooral de Belastingdienst.

Signalen van vormen van prostitutie

Onwettige vormen van prostitutie worden door vier van de acht benaderde Sociale Diensten gesignaleerd. Informatie hierover geven de diensten door aan de daartoe bestemde instanties.

Succesvolle implementatie van de wetwijziging?

Het feit dat de overheid een evaluatie van de wetwijziging uitvoert heeft een aantal van de geïnterviewde beleidsmedewerkers van de Sociale Diensten aan het denken gezet over de prostitutieproblematiek.

Toekomstplannen en goede voorbeelden

Plannen voor de toekomst omvatten vooral het voornemen om algemeen prostitutiebeleid uit te werken door de dienst met daarbij aandacht voor specifieke risicogroepen zoals de prostitutiebranche. Nodig is ook afstemming van beleid op omringende gemeenten en buurlanden.