

Samenvatting *Evaluatie integrale handhaving prostitutiebeleid*

Sinds de opheffing van het bordeelverbod in oktober 2000 staan gemeentelijke diensten en andere instanties voor de opgave om de prostitutiebranche te reguleren, naleving van de wet- en regelgeving te handhaven, en hierin met elkaar samen te werken. De branche moet zich ontwikkelen tot een normale bedrijfstak, waarin exploitanten over de vereiste vergunningen beschikken, seksinrichtingen moeten voldoen aan diverse voorschriften en de bedrijfsvoering duidelijk is.

In de pilots '*Stimulering Integrale Handhaving Prostitutiebeleid*' die op initiatief van de Stuurgroep Handhaven Op Niveau in 2001 van start zijn gegaan, wordt gedurende twee jaar een integrale, overheidsbrede handhaving van de prostitutiebranche ontwikkeld. Vijf pilots worden uitgevoerd op lokaal of regionaal niveau, waarbij de gemeente een centrale rol heeft in het coördineren en sturen van de samenwerking tussen gemeentelijke diensten en externe partners. Het gaat in de pilots *Den Bosch*, *Eindhoven* en *Groningen* in eerste instantie om afstemming en samenwerking tussen gemeentelijke diensten bij toezicht en handhaving van de prostitutiebranche, in tweede instantie om de ontwikkeling van instrumenten en werkwijzen om dat te organiseren en in derde instantie om afstemming en samenwerking met externe partijen. In de pilot *Limburg* wordt deze doelstelling gerealiseerd in een breder – regionaal – kader.

De pilot *Utrecht* verschilt van de andere pilots; hierin ontbreekt vooralsnog de gemeente als participant en gaat het primair om samenwerking tussen de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie in het kader van voorlichting. Samenwerking met externe partners als UWV/GAK, Arbeidsinspectie, Belastingdienst en de lokale Sociale Dienst wordt genoemd, maar is (nog) niet uitgewerkt in de concrete pilotopzet.

De pilots zijn in september 2001 van start gegaan. Voor de duur van drie jaar is een *landelijk raamconvenant 'Stimulering Integrale Handhaving'* ontwikkeld waarin de doelen, financiering, verantwoordelijkheden en informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen zijn vastgelegd. Verder is het *modelconvenant 'Lokaal Prostitutiebeleid'* ontwikkeld waarmee instanties op lokaal niveau kunnen samenwerken ten behoeve van de pilots.

De Stuurgroep heeft het WODC gevraagd om de monitoring en evaluatie van de Pilots te doen verzorgen. Uitgangspunt daarbij is dat de pilots op afstand gevolgd worden en dat op drie momenten resultaten gerapporteerd worden.

ES&E voert in opdracht van het WODC de monitoring en evaluatie van de pilots uit. Dit rapport bevat de resultaten van de meting van de startfase van de pilots, waarbij is gekeken naar effecten van integraal handhaven en naar het proces van samenwerken, informatie-uitwisseling en communicatie tussen de partners in de vijf pilots.

De aanpak

De aanpak van de pilots vertoont onderling grote overeenkomsten. De projectleider (werkzaam bij de bestuursdienst, stadsontwikkeling en binnenstadsmanagement) stelt een projectgroep samen van partijen (gemeentelijke diensten) die met elkaar het reguliere proces van toezicht en handhaving in kaart brengen, afspraken maken over informatie-uitwisseling en het uitvoeren van eventuele gemeenschappelijke controleactiviteiten door middel van handhavingsteams. In de loop van de uitvoering worden instrumenten als checklists, informatie- en registratiesystemen ontworpen en toegepast. De aanpak valt soms naadloos samen

met het overleg en de uitvoering van activiteiten door diensten die in de vergunningverlening en het houden van toezicht regulier een rol vervullen.

De pilots verschillen met name in de wijze waarop de samenwerking aan betrokken partners zichtbaar gemaakt wordt. Zo moet in 's-Hertogenbosch het handboek (draaiboek) vastleggen wie wat doet, wordt in Eindhoven gewerkt aan de ontwikkeling van een (methode)stappenplan voor controle en handhaving en gaat het in Groningen om het inrichten van één loket, via welke gemeentelijke diensten naar buiten treden.

Het heeft ons als onderzoekers veel tijd gekost om scherp te krijgen wat de pilots precies beogen. De plannen van aanpak zijn wollig en ambtelijk opgesteld, mondelinge informatie geeft aanvullende, maar niet altijd duidelijke informatie. Volgens ons verschillen de doelstellingen en de aanpak van de pilots niet sterk van elkaar en zullen de verschillen met name zichtbaar worden in ontwikkelde instrumenten en vormen van samenwerking. In de kern gaat het in de pilots vooralsnog om afstemming in controles tussen gemeentelijke diensten én tussen gemeente en externe partners uit te voeren door interdisciplinaire handhavingsteams aan de hand van een gemeenschappelijke checklist. Een verdergaande stap is het instellen van één loket via welke de gemeentelijke diensten de branche benaderen: deze stap moet in de praktijk nog ontwikkeld en uitgetest worden.

Projectleiding en deelnemers

Leiding van de projecten is doorgaans in handen van een medewerker van een bestuurlijke afdeling van de gemeente. Deze bereidt de gemeenschappelijke bijeenkomsten van de pilot voor en geeft sturing aan de inhoud en planning van de pilot. De daadwerkelijke planning en uitvoering van de activiteiten vallen onder de betrokken diensten en instanties.

Andere deelnemers zijn gemeentelijke afdelingen en instanties die regulier bij de verlening en het toezicht op naleving van de wet- en regelgeving betrokken zijn, zoals BWT, Brandweer, GG&GD en politie. De inzet van capaciteit en de taakverdeling tussen de betrokkenen is in de lijn van hun reguliere taken; er vindt geen extra inzet en aanvullende taakverdeling in het kader van de pilot plaats.

Nog andere betrokken partners die genoemd worden zijn het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de IND, UWV/GAK en de Arbeidsinspectie.

- De rol van het OM is in de pilots doorgaans een 'op afstand', wisselend in deelname en betrokkenheid. Formeel 'moet' het OM wat met de pilots, maar concreet gaat dit niet verder dan af en toe een bijeenkomst bezoeken.
- De Belastingdienst neemt deel aan alle pilots, bezoekt de bijeenkomsten, wordt als een waardevolle partner in de overleggen gezien (draagt nieuwe invalshoek en ideeën voor handhaving aan), maar heeft nog geen duidelijke inbreng en taak.
- De IND, UWV/GAK en Arbeidsinspectie nemen tot nu toe alleen op papier aan de pilot deel.

Het bovenstaande geldt voor alle pilots. Bijzonder in de pilot Groningen is deelname van een vertegenwoordiging van de prostitutiebranche en een vertrouwenspersoon (Stichting Maatschappelijke Juridische Dienstverlening) aan het reguliere overleg. Ook een vertegenwoordiging van de hulpverleningsdienst Groningen neemt aan het overleg deel. Hiermee wordt de positie van de branche zelf als een belangrijke voorwaarde voor succesvolle regulering opgevat.

Capaciteit

De menskracht die voor de realisering van de pilot wordt ingezet is de reguliere capaciteit van betrokken diensten en instanties. De pilots besteden de extra middelen die in het kader van HON beschikbaar zijn gesteld met name aan (een deel van de fte's voor) de projectleiding, de ontwikkeling van een gemeenschappelijke (controle)checklist en het (laten) opzetten van een registratiesysteem voor de toezicht- en handhavingsactiviteiten. Onduidelijk is welke reguliere en bijkomende capaciteit in alle pilots wordt ingezet. Sterker nog: enkele pilots willen zich niet bij voorbaat vastleggen op inzet en capaciteit.

De ontwikkeling van integrale handhaving blijft tot nu beperkt tot de reguliere gemeentelijke diensten en instanties, binnen de gebruikelijke taakverdeling en met de reguliere inzet van capaciteit. De precieze inzet van capaciteit en aantallen uitgevoerde controles zouden explicieter geregistreerd moeten worden om in de toekomst de kosten en baten van handhaving heel concreet zichtbaar te kunnen maken. Voorts blijven externe partijen in de pilots nog teveel aan de kant staan. Het is aan de projectleiding om meer werk van integraal handhaven – met inbreng van kennis, informatie en inzet van externe partners – te maken. De Belastingdienst is hiertoe zeer bereid, het Openbaar Ministerie zou meer bevraagd en benaderd moeten worden op haar rol en inbreng in de pilots.

Beleidskader pilots

Richtinggevend en ondersteunend beleidskader voor de lokale/regionale pilots zijn gemeentelijke of politieke nota's prostitutiebeleid, handhavingsarrangementen, handhavingsnota's, jaarprogramma's handhaving en dergelijke. Uitgangspunt van gemeentelijk prostitutiebeleid is doorgaans het voeren van een maximumbeleid en het verlenen van vergunningen aan aanwezige seksinrichtingen indien ze aan de voorwaarden voldoen. Verschillen doen zich voor in de omvang en aard van de prostitutiebedrijven die binnen de gemeentegrenzen toegestaan zijn (wel of geen tippelzone, wel of geen raamprostitutie, wel of geen clubs). Gemeenschappelijk ook is het uitgangspunt dat de branche door middel van actief toezicht en handhaven gereguleerd zal worden. Hierbij hebben enkele gemeenten – *Eindhoven en Den Bosch* – vastgelegd met welke capaciteit en op welk niveau de handhaving gestalte dient te krijgen. Dit stimuleert de inzet van de partners in de pilot.

Toch is het lastig om binnen het reguliere beleidskader voldoende tijd en capaciteit vrij te maken om de activiteiten uit te voeren. Betwijfeld kan worden of betrokken partners prioriteit leggen bij de realisering van het voorgenomen prostitutiebeleid, i.c. bij de uitvoering van de pilot. In meerdere gemeenten wordt gerealiseerd wat ook zónder de pilot gerealiseerd zou zijn; het is een logisch uitvloeisel van de bestuurlijke tendens tot afgestemd optreden.

Het gemeentelijk beleidskader is bepalend voor de richting en het tempo van de pilot; het werkt ondersteunend, maar draagt niet bij aan versnelling van de pilotontwikkeling. In meerdere pilots wordt ondernomen wat in het kader van reguliere handhaving toch al ondernomen zou zijn. De pilots kunnen meerwaarde verwerven wanneer er met behulp van extra inzet van capaciteit en bestuurlijke prioriteit voor de pilot een versnelling optreedt. De aanwezigheid van bestuurlijk draagvlak voor de uitvoering van de pilot moet explicieter naar voren komen.

Zicht op prostitutiebranche en vergunningverlening

De projectleiders beschikken over informatie over het aantal seksinrichtingen binnen de gemeente(regio) waarvoor vergunningen zijn afgegeven, maar zijn niet altijd op de hoogte van het aantal en type bedrijven waarvan de vergunning nog in aanvraag is. Conform de resultaten van de *Quick Scan* is de vergunningverlening nog niet in alle pilots rond. De periode van geldigheid van de vergunningen varieert van één tot vier jaar, het type vergunningverlening varieert ook (van meerdere aparte vergunningen (in de meeste pilots) tot één mantelvergunning in Groningen).

Verder is er weinig tot geen zicht op: aantallen prostituees die naar schatting in de pilotgemeenten(regio's) werkzaam zijn, de nationaliteit van prostituees, signalen van mensenhandel en minderjarige prostitutie, en de omvang van escort en thuisprostitutie. Wat bekend is betreft kortom de bovenkant van de (gelegaliseerde) markt, zicht op de onderkant en mogelijke verschuivingen binnen de branche en in de gemeenten(regio's) ontbreekt voornamelijk.

Zolang de aanlevering van informatie naar één registratiesysteem nog niet geregeld is, blijkt het lastig om de gegevens up to date te houden. Toch is dit noodzakelijk om de effecten van controles en eventuele sanctiemaatregelen te kunnen monitoren. Ook het bijeenbrengen van deze informatie is nog niet geregeld; meerdere pilots werken aan het opzetten van een registratiesysteem waarop in elk geval de gemeentelijke diensten zijn aangesloten.

Of afgestemde en periodieke controle van seksinrichtingen leidt tot regulering van de branche is een vraag die alleen beantwoord kan worden op grond van zorgvuldige en volledige registratie. Met de ontwikkeling van een redelijk sluitend en volledig registratie- en informatiesysteem zijn de pilots bezig, maar nog niet klaar. Hierin zouden de pilots vermoedelijk meer van elkaar kunnen leren dan nu het geval is. Ook zou het van belang kunnen zijn om na te gaan of de tijdsspanne waarvoor een vergunning verleend is en het aantal en type uitgevoerde controles van handhavende diensten van invloed is op naleving van wet- en regelgeving. Hierin kunnen de pilots ook van elkaar leren.

Fasering en uitvoering pilotactiviteiten

Gezien de looptijd van de pilots is er veel tijd genomen voor de voorbereiding. Het eerste jaar is besteed aan het opstellen van de pilotplannen, het bijeenkrijgen van de partners en het plannen van de activiteiten. Het tweede jaar is in drie pilots – Utrecht, Eindhoven en Den Bosch – gestart met de ontwikkeling en toepassing van instrumenten en uitvoering van activiteiten. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan:

- Het in kaart brengen en actief volgen van de ontwikkelingen in de branche (Utrecht en Eindhoven).
- Het ontwerpen van een gemeenschappelijke checklist voor de uitvoering van controles (Utrecht, Eindhoven en Den Bosch).
- Het opzetten van een registratiesysteem voor het opslaan van handhavingsgegevens (Eindhoven en Utrecht).
- Het geven van voorlichting aan en communiceren met de branche (zeer expliciet in Utrecht, Groningen en Eindhoven).
- Periodieke en afgestemde controles op naleving van regelgeving (in alle gemeenten, het meest systematisch in Eindhoven).

Van belang is dat het accent het komende jaar komt te liggen op de (versnelde) uitvoering van een aantal geplande activiteiten, onderlinge uitwisseling van ervaringen tussen de pilots en beschrijving van de resultaten in concrete voorbeelden. De gebruikelijke voortgangsverslagen zijn in ambtelijke taal geschreven, hebben een hoog abstractiegehalte en maken de stappen die gezet zijn weinig zichtbaar. Dit betekent dat op het zichtbaar maken van die resultaten meer gestuurd zou moeten worden door de projectleider, mét bestuurlijke ondersteuning en inzet van extra capaciteit.

Afstemming en samenwerking

Desgevraagd geven alle projectleiders aan dat de samenwerking 'goed' verloopt, al worden er vervolgens meerdere 'maren' genoemd bij die samenwerking. Het is aan de projectleiders om de andere partners te blijven betrekken bij de pilot, het vraagt tijd om het (gemeentelijk) apparaat in beweging te krijgen en te houden. Zoals al aangegeven blijft de samenwerking voorlopig beperkt tot reguliere gemeentelijke diensten en tussen gemeenten en politie. Samenwerking en afstemming tussen gemeentelijk en landelijk aangestuurde organisaties (zoals tussen gemeenten en eenheden van de belastingdienst) gaat niet vanzelf en is nog niet echt van de grond gekomen. Toch zijn de projectleiders redelijk tevreden over de pilotontwikkeling.

Het strategisch (beleids)overleg dat in de pilots is ingesteld, volgt de pilotontwikkeling passief aan de hand van mondelinge en schriftelijke rapportages van de projectleiding. Het operationele werkoverleg dat sturing geeft aan de uitvoering aan de voorgenomen activiteiten vindt doorgaans eenmaal in de vier tot zes weken plaats. Daar worden activiteiten afgestemd, informatie uitgewisseld en nieuwe plannen ontwikkeld.

Het meest concreet en effectief krijgt de samenwerking vorm in de voorlichtingsteams die in het kader van het voorlichtingstraject in Utrecht gefunctioneerd hebben; in de bestuurlijke teams van de gemeente Eindhoven die wisselend in samenstelling de inrichtingen controleren; en teams die in Limburg in het kader van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gaan opereren.

In enkele pilots hebben deze teams al laten zien tot welke resultaten de samenwerking kan leiden. Er wordt minder langs elkaar heen gewerkt, er wordt informatie uitgewisseld en er wordt voor elkaar opgetreden. Leren tot welke resultaten de samenwerking kan leiden én op welke (juridische, praktische en andere) grenzen de integrale samenwerking kan botsen, vraagt vooral héél veel toepassing en opdoen van ervaring. Dat vraagt in de pilots (meer) tijd voor de voorbereiding en gezamenlijke uitvoering van concrete activiteiten.

Effecten van de pilots

Het is te vroeg om van eenduidige effecten te spreken, al doen zich op meerdere niveaus veelbelovende ontwikkelingen voor.

- Er is in de pilots Utrecht, Eindhoven en Den Bosch meer zicht op de branche dankzij informatie-uitwisseling tussen handhavers, contacten met de branche en het actief bijhouden van ontwikkelingen op de markt.
- Er is na de periode van vergunningverlening en uitgevoerde controles een tendens tot meer compliant gedrag en naleving van de regels van de APV. De genomen sancties hebben effect, in elk geval voor zover zichtbaar binnen de gemeentegrenzen.
- Het ontwerpen van instrumenten als een gemeenschappelijke checklist en eenvoudig stappenplan vergemakkelijkt en verduidelijkt het handhavingstraject voor de betrokken partijen.

- Het werken in interdisciplinaire handhavingsteams maakt heel concreet wat de mogelijkheden én grenzen van de integrale handhaving zijn.
- De verwachting is dat op langere termijn het aantal strafbare feiten afneemt; tegelijkertijd is er de vrees dat de verschuiving van de legale naar illegale markt zal doorzetten. Hierbij stuiten de pilots op de grenzen van wat juridisch mogelijk is. Door meerdere pilots wordt geopperd om bij duidelijke signalen van onwettige vormen van prostitutie, de methode van 'uitlokking' toe te passen en het op een rechterlijk oordeel over de gevolgde handelwijze te laten aankomen.
- Een terugkomend element in de pilots is de gesignaleerde verschuiving van de illegaliteit naar de ondoorzichtige en nauwelijks controleerbare escortbranche. Drukken op de bovenkant van de markt heeft duidelijk verschuivingseffecten naar de onderkant van de prostitutiebranche, waaronder de escort.

Afhankelijk van de omschrijving van 'effecten' zijn de pilots in meerdere en mindere mate (potentieel) succesvol. Om de resultaten aan het einde van 2003, begin 2004 in best practices zichtbaar te maken, is het van belang de komende periode zoveel mogelijk ervaring op te doen binnen de pilots met de ontwikkelde instrumenten en werkwijzen. Pas dan wordt duidelijk of ze werken. Hierbij is het van belang om de opgedane ervaringen – op heel concreet niveau – tussen de pilots uit te wisselen, om problemen én ontwikkelde werkwijzen met elkaar te delen. Specifieke aandacht moet uitgaan naar de problematiek met handhaving van de escort in de lokale pilots en deze te koppelen aan de ervaringen die in de landelijke escortpilot worden opgedaan.

Communicatie tussen de pilots en het ministerie

De onderlinge uitwisseling van de HON-pilots wordt als zinvol, maar – tot nu toe – te weinig inhoudelijk en stimulerend gericht gevonden. Het doornemen van 'de-stand-van-zaken' per pilot heeft weinig meerwaarde, draagt niet bij aan het oplossen van gemeenschappelijke én specifieke knelpunten die zich in de pilots voordoen of aan het leren van elkaar. De ondersteuning van het ministerie wordt door de een als direct en praktisch ervaren, door de ander als 'teveel op afstand'.

De pilots kunnen meer van elkaar leren in workshops waarin rond specifieke onderwerpen ervaringen worden uitgewisseld. Voorbeelden van die onderwerpen zijn:

- *Het actief in kaart brengen van de prostitutiebranche.*
- *Het opzetten en gebruiken van een registratiesysteem.*
- *Inhoud en toepassing van een gemeenschappelijke checklist.*
- *Samenstelling en functioneren van handhavingsteams.*
- *Sturing geven aan de pilot.*

Deze lijst is aan te vullen met andere kwesties waarmee de pilots in de uitvoering te maken hebben en waarvan in onderlinge uitwisseling van elkaar geleerd kan worden.