

Prostitutie: lessen vanuit de wetenschap. Voordracht t.b.v. van het Congres “Weven met een zijden draadje”, Rotterdam d.d. 20 november 2003

**Hendrik Wagenaar, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving/
Universiteit Leiden**

Veel ervaringslessen deze dag. Niet herhalen. Wat heeft de wetenschap nog bij te dragen aan deze ervaringen? Wat is toevoegde waarde wetenschap op dit terrein? Ihb de bestuurskunde? Drie bestuurskundige lessen. Lessen hangen met elkaar samen.

1. **Beleid ontstaat in nieuwe politieke ruimten.** Traditionele opvatting: “matrouchka” systeem: lokaal beleid past in regionaal beleid past in nationaal beleid past in internationaal beleid. Niet meer het geval, zo het ooit het geval geweest is in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Beleid op gebied van prostitutie komt vandaag de dag tot stand in de raadszalen van gemeentehuizen, in de werkkamers van de verantwoordelijke wethouder of ambtenaar, in de vergaderzalen van conferentieoord en aan de Nederlandse snelwegen waar de overleggroepen in de sector elkaar ontmoeten. Officieel heet het: beleid vindt tegenwoordig plaats in “netwerken”. Of beleid is versplinterd of gefragmenteerd. Hoe dan ook: we kunnen er niet meer voetstoots vanuit gaan dat er sprake is van afstemming of coördinatie. Eerlijk gezegd bestaan daarover soms naïeve opvattingen bij sommige betrokkenen.

Prostitutie: vergunningenstelsel gedecentraliseerd naar gemeenten. Niet ongewoon in de Nederlandse beleidslandschap: Politie, Woningbouw, Wet Voorzieningen Gehandicapten, Bijstand (Voorbeeld: debat in Tweede kamer over aantal te bouwen woningen vorige week. Minister Dekker weigerde om zich te laten afrekenen op aantallen te bouwen woningen omdat, zoals ze zei, dat niet haar verantwoordelijkheid is. Woningbouwbeleid is lokaal en wordt uitgevoerd door gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Rol Rijksoverheid is het tot stand brengen van afspraken met provincies, gemeenten en corporaties) Opheffen *Algemeen* Bordeelverbod was nu juist een doelbewust besluit om prostitutiebeleid (althans vergunningenstelsel en toezicht) onder te brengen bij gemeenten. Voordelen en nadelen. Voordelen: 1) beleid afgestemd op lokale omstandigheden. 2) Beleid dicht bij burger; mogelijkheid tot rechtsreeks contact. Daarvan ook zoveel mogelijk gebruik maken. Nadelen: 1) lokale variaties. Kan ergerlijk zijn als de ene gemeente ruimhartiger is dan de andere. Of ergerlijk: de aanzienlijke verschillen tussen legesbedragen. 2) Soms onduidelijke toezichtsrelatie. *Oplossing* is niet om de Matroesjka pop van het nationaal beleid over die van het lokaal beleid heen te schuiven. Dat geluid klinkt door in de roep om een nationale kaderwet bijvoorbeeld. Zo’n wet kan nuttig zijn, maar uiteindelijk vindt de uitvoering ervan toch weer plaats op gemeenteniveau. In Debat in Cie. Vorige week kwam men er ook niet uit op dit punt. Niet veel verder dan roep om “verantwoordelijkheid te nemen”, of meer afstemming. Beter gebruik maken van mogelijkheden van overleg en waar nodig beroep. De VNG kan een rol spelen in het bevorderen van afstemming tussen gemeenten.

Enstiger: gebrek aan afstemming tussen en binnen landelijke uitvoeringsdiensten. (BD, IND, Arbo-diensten.) Dit druist in tegen rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid. Kan niet zo zijn dat de BD in Zundert een beleid voert tav een de fiscale behandeling van de arbeidsverhoudingen binnen een seksclub dat sterk afwijkt van dat van de BD in Rotterdam. Het kan ook niet zo zijn dat bijv. de omschrijving van loondienst van de UWW afwijkt van die van de Arbodiensten. (Alhoewel dit in de praktijk niet tot wezenlijk andere conclusies schijn te leiden.) De afstemming binnen de landelijke uitvoeringsdiensten valt onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende ministeries. Grote bureaucratische

uitvoeringsorganen drijven op organisatorische routines. Dat is hun kracht en hun zwakte. De afstemming tussen die routines wordt door bestuurskundigen als decennia lang een centraal probleem in de beleidsuitvoering op allerlei terreinen gezien. Niet teveel van verwachten. Misschien dat het Monitoringsoverleg (Cleijnk) hier goed werk kan verrichten.

Aanbeveling: twee aanbevelingen, een naar de overheid en een naar het veld:

- 1) krachtiger politiek-ambtelijke aansturing van prostitutiebeleid vanuit de nationale overheid. Nu veel van weg dat P-beleid als een hete aardappel wordt doorgegeven tussen de verschillende ministeries. Wees als overheid minder halfslachtig rond het prostitutiedossier. Je ziet op alle niveaus dat het een niet populair dossier is en dat het verloop onder ambtenaren(m.n. lokaal) die prostitutie doen groot is. Aansturing vanuit de rijksoverheid is voor een deel symbolisch maar het zendt wel een signaal uit naar de lagere overheden dat het om een serieus beleidsdossier gaat. Misschien dat daarmee de koudwatervrees, de onzekerheid, en de onwilligheid van ambtenaren wordt weggenomen. Terzijde: legalisering ook internationaal wat ruimhartiger en overtuigender uitdragen. Kille wind van de repressie en abolitionisme waait door Europa. Als ik hoor dat Ned. genoemd wordt als een broeinest van vrouwenhandel of dat er door de legalisering 15.000 minderjarige prostituees zouden werken, wordt het hoog tijd om deze moedwillige “misverstanden” recht te zetten.
- 2) Exploitanten en sekswerkers moeten zich niet teleurgesteld afkeren van de overheid, maar actief betrokken blijven. De dialoog met de verschillende overheden moet gaande gehouden worden. Lanceer ideeën, uit je grieven, geef feedback over de effecten van beleid. Het gaat langzaam, het is frustrerend, maar *Wie spreekt wordt uiteindelijk gehoord. Wie zwijgt of zich afkeert wordt zeker niet gehoord.* Er is geen andere manier. Dit is democratische beleidsvorming.

2. **Beleid komt tot stand in een samenspel tussen overheidsmaatregelen en de praktijk van alledag in de sector die het aangaat.** Een paar opmerkingen vooraf. Met praktijk van alledag bedoel ik de talloze routines, manieren van werken en conventies die tezamen, zeg maar, de “software” van een sector vormen. Die praktijk van alledag representeert oplossingen voor praktische problemen in het draaiende houden van zo’n sector – praktische oplossingen die bewezen hebben dat ze werken in het oplossen van sector-specifieke problemen. Voorbeeld: hoorcollege. Niet ideaal, maar werkt om grote aantallen studenten op efficiënte wijze onderwijs aan te bieden. Inzicht: succes van beleid afhankelijk van de mate waarin beleidsmaatregelen aansluiten bij die praktijk van alledag. Implicaties: 1) Beleidsuitvoering kan in moderne samenleving niet meer centraal bestuurd worden, maar is in hoge mate afhankelijk van de medewerking en het initiatief van de actoren die het aangaat. Dit vergt herbezinning op de rol van centrale overheden in beleidsuitvoering. 2) Beleid hoeft praktijk niet slaafs na te volgen, maar als je iets wil veranderen kun je maar beter luisteren naar de ervaringskennis van de betrokkene. Anders maak je onnodige fouten of roep je verzet op. 3) Hieruit volgt dat het zin heeft om in gesprek te gaan met de partijen die onderwerp zijn van beleid bij de uitvoering van beleid.
 - Neem discussie over de arbeidsverhoudingen in de sector. In de loop van enige decennia is in een sector die gedoogd is en die in de marge van de samenleving heeft geopereerd, een bepaalde manier van werken gegroeid; een bepaalde management- en arbeidsrelatie relatie tussen exploitant en dames. Niet ideaal (Sietske Altink: “Tussen uitbaten en uitbuiten”), maar is wel gaan behoren tot belevingswereld en zelfbeeld

van de betrokken. Zien zichzelf als zelfstandigen. Nu: ontwerpen van nieuwe praktijken. Integratie van sekswerk in institutioneel raamwerk dat arbeidsverhoudingen en fiscaliteit in de moderne verzorgingsstaat regelt. Bestaande praktijk geconfronteerd met de institutionele definitie van arbeid. Grote fiscale en verkeringstechnische implicaties. Houding uitvoeringsdiensten: afgelopen drie jaar rigide. Willen sector persen in keurslijf loondienst. Gewrongen nadruk op gezagsverhoudingen. Loondienst: wordt zo niet beleefd door de sector. Daar staat tegenover dat vrouwen in de praktijk aan een gezagsrelatie onderworpen zijn. Rode Draad constateert nog in veel gevallen dat eigenaar/bedrijfsleider de werkstructuur, de prijzen en de “aankleding” van het werk bepaalt. Op papier zelfstandig ondernemer, maar *de facto* onder gezag van exploitant. Exploitanten geven dit zelf toe.)

Aanbeveling: betrek de sector bij het ontwerpen van een nieuwe praktijk van alledag. Een praktijk die aansluit bij de nieuwe fiscale en organisatorische werkelijkheid van een gelegaliseerde prostitutiesector. En betrek daarbij *alle* partijen: exploitanten en dames en hulpverleners, maar ook de belangenorganisaties en de maatschappelijke partijen die met prostitutie te maken hebben. En wees niet bang voor meningsverschillen, want in een open uitwisseling van standpunten worden de creatieve ideeën geboren.

3. Elk beleid genereert (negatieve) onbedoelde effecten. Erfzonde van beleid.

Onontkoombaar. Soms gevolg van beleid, soms van onvoorziene externe ontwikkelingen, soms van interactie van beide. Talloze voorbeelden. Ik noem er twee.

- Voorbeeld 1: Tegenbedoeld of pervers effect. Verdwijnen modelbedrijven. Marleens Privé. Gevolg van reeks van uiteenlopende factoren: onduidelijke regelgeving, gebrek aan medewerking banken, traagheid ambtelijke diensten bij vergunningverlening, onheuse behandeling, overtreden regels door uitvoeringsdiensten (berucht: te ruime invulling identificatieplicht.) Samenvattend: legale sector staat bloot aan intense controle en regelgeving die innovatieve en verlichte ondernemers een serieuze bedrijfsvoering onmogelijk maakt. Tegelijkertijd wordt nauwelijks aandacht geschonken aan illegale sector. Overheid staat met de rug naar de illegale sector. Steekt. Resultaat: de clubs die je wil houden verdwijnen en de rotte appels gedijen.
- Voorbeeld 2: Ontstaan illegale markten als gevolg van immigratiestromen. Strikt genomen staat immigratie los van prostitutiebeleid. Het feit dat grote groepen vooral Oost-Europese vrouwen (en mannen naar West-Europa trekken om hun geluk te beproeven, wordt bepaald door de *push* factoren in die landen en de *pull* van het daar levende beeld van het rijke westen. Hoe we hier met prostitutie omgaan heeft daar weinig mee te maken. Wel interactie-effecten met beleid. Voorbeeld: door strikte toepassing immigratiewetgeving voor prostitutie, kunnen immigranten niet legaal in prostitutie werken. Daardoor zoekt instroom illegale prostituees plek waar controle afwezig is. Aanvankelijk tippelzone (wordt steeds moeilijker) escortservice (ontstaan van goedkope onderkant van escortmarkt), illegale clubs. M.a.w. interactie immigratie en uitvoering immigratiewetgeving schept de condities voor het ontstaan van illegale markten.

Aanbeveling:

- 1) Zelfde als twee: ontwikkel het beleid in nauwe samenspraak met alle betrokkenen. Zij hebben de ervaringskennis waarmee je onbedoelde effecten in een vroeg stadium op het spoor komt en die je helpen om ze te voorkomen of negatieve effecten ervan te mitigeren. Ook:

- 2) Maak de legale sector sterker en bestrijd de illegale sector. Maak het aantrekkelijk voor de ondernemer om een legaal bedrijf te hebben, bijvoorbeeld door een ruime toelating te geven voor nieuwe, innovatieve ondernemers in de seksbranche. Wees minder zuinig en benepen. Schaf de sterfhuis- of plafondconstructies in veel gemeenten af. Geef ruimte aan nieuwe, op innovatie gerichte ondernemers.
- 3) Verwar prostitutiebeleid niet met immigratiebeleid. Behandel immigranten in de gelegaliseerde prostitutiesector op dezelfde wijze als die in andere ondernemingssectoren.