

De opheffing van het bordeelverbod en de rol van lokale behoeften in het lokale prostitutiebeleid

Wouter Jans, Bas Denters, Ariana Need en Minna van Gerven

SAMENVATTING VAN

Jans, W., Denters, B., Need, A., & van Gerven, M. (2017). Lifting the ban on Dutch brothels: Do local social needs and local political demands matter for municipal prostitution policies? *Policy & Politics*, 45(3), 449-466. doi:10.1332/030557316X14556289470900.

In het politieke debat, maar ook in normatieve theorieën over de effecten van decentralisaties, wordt vaak verondersteld dat het lokale bestuur bij uitstek geschikt is om het beleid af te stemmen op de plaatselijke context. In dit artikel rapporteren we over onderzoek naar de houdbaarheid van deze decentralisatietheze – de verwachting dat gemeenten bij de ontwikkeling van het lokale beleid aansluiten bij de lokale omstandigheden en de behoeften en voorkeuren van hun burgers. We onderzochten die hypothese door te kijken naar verschillen tussen Nederlandse gemeenten in de manier waarop ze inhoud gaven aan het lokale prostitutiebeleid. Het onderzoek richtte zich op de periode na de opheffing van het nationale bordeelverbod in het jaar 2000. Door dat verbod op te heffen, werd prostitutie in Nederland gelegaliseerd. Die

legalisering was bedoeld om misstanden in de seksbranche te beëindigen. De nationale wetgever liet de verantwoordelijkheid voor een lokaal prostitutiebeleid over aan de gemeenten. Daartoe konden ze – indien ze dat wenselijk vonden – prostitutieregels opnemen in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ontwikkelde een modelverordening, die gemeenten als basis konden gebruiken voor hun eigen regelgeving. We onderzochten de mate waarin gemeenten die modelverordening aanpasten aan lokale behoeften en prioriteiten. De onderzoeksvraag die centraal staat in dit artikel is in hoeverre de aanpassingen in de modelverordening prostitutie verschillen tussen Nederlandse gemeenten, en hoe die verschillen tussen gemeenten kunnen worden verklaard.

Onze onderzoekspopulatie bestond uit alle gemeenten in het jaar 2000 (N = 537). In oktober 2012 hebben we alle op dat moment nog bestaande gemeenten (N = 415) een brief gestuurd met het verzoek de eerste Algemene Plaatselijke Verordening (APV) op te sturen die was vastgesteld na de opheffing van het bordeelverbod in 2000. Dat resulteerde in een respons van 61% (328 van de 537). De gemeenten in onze steekproef waren geografisch gezien representatief voor alle gemeenten, maar waren dat niet helemaal voor de bevolkingsgrootte. Middelgrote gemeenten (20.000-50.000 inwoners) waren licht oververtegenwoordigd en kleine gemeenten (5.000-20.000 inwoners) waren licht ondervertegenwoordigd. Dat was niet echt problematisch, omdat we in de analyses controleerden op de bevolkingsgrootte van gemeenten.

De eerste stap van onze analyses was de prostitutiehoofdstukken uit de lokale APV's vergelijken met de modelverordening van de VNG. Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van Ephorus, een plagiaatdetectieprogramma. Die software is erg geschikt voor dit soort analyses, omdat die zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie geeft. Kwantitatief toont Ephorus het percentage overlap tussen teksten (hier de modelverordening en de lokale verordeningen). Kwalitatief laat Ephorus zien om welke tekstuele verschillen het gaat. Wat die verschillen inhoudelijk betekenen hebben we vervolgens met behulp van het kwalitatieve analyseprogramma Atlas.ti handmatig gecodeerd. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt tussen redactionele en inhoudelijke aanpassingen. Redactionele aanpassingen waren

(1) herschreven zinnen waarbij de betekenis niet verandert, (2) spellingsfouten, scanfouten en verschillen in nummering, (3) openingstijden, (4) regels omtrent de transitiefase en (5) overige redactionele wijzigingen. De inhoudelijke aanpassingen bestonden uit (1) aanvullende licentie-eisen, (2) vergroten van opties tot sluiting of het afwijzen van vergunningen, (3) maximumaantal bordelen, (4) locatie-eisen, (5) aanvullende regels en voorschriften, (6) regels over onthefingen, (7) veranderingen of aanvullingen op gebruikte definities, (8) overige inhoudelijke aanpassingen.

Uit onze analyses kwam naar voren dat lokale prostitutieregelingen over het algemeen erg veel overeenkomst vertoonden met de modelverordening, maar tegelijkertijd vonden we dat er tussen gemeenten behoorlijke verschillen waren in de mate van overlap met de VNG-modelverordening. Bijna alle gemeenten hadden een overlap van tussen de 50 en 90% met de modelverordening. Ongeveer de helft van alle gemeenten overlapte zelfs voor 80% of meer met die modelverordening. Dat was opvallend, maar vertelde ons niets over om wat voor soort aanpassingen het ging. Daarvoor moesten we de resultaten van de kwalitatieve inhoudsanalyses gebruiken. Daaruit bleek dat gemeenten gemiddeld 90 veranderingen maakten aan de modelverordening, maar dat slechts 8,7 van die veranderingen van inhoudelijke aard waren. Van alle gemeenten had 15% (N = 50) helemaal geen inhoudelijk aanpassingen aangebracht, 20% (N = 65) had maar één of twee inhoudelijke veranderingen doorgevoerd, een grote groep gemeenten (58%) had tussen de drie en

ten veranderingen aangebracht en slechts een kleine groep gemeenten (7%) had meer dan tien inhoudelijke veranderingen doorgevoerd. Hoewel het aantal inhoudelijke veranderingen an sich misschien niet groot lijkt, waren er wel aanzienlijke verschillen tussen gemeenten. Op basis van de overlapcores concludeerden we dan ook dat het aantal inhoudelijke veranderingen aan de modelverordening tussen gemeenten beduidend verschilde.

Het verklarende deel van de onderzoeksvraag hebben we beantwoord door hypothesen te toetsen over de mogelijke verklarende factoren. Omdat gemeenten de vrijheid hadden om wel of niet een beleid te voeren op dit politiek gevoelige terrein, was de verwachting dat de behoefte om een eigen beleid te voeren en af te wijken van nationale standaarden sterk zou worden beïnvloed door lokale behoeften

(bijvoorbeeld de omvang van het prostitutieprobleem) en plaatselijke politieke voorkeuren (politieke preferenties in raad en bevolking). Maar dat bleek in de praktijk niet het geval. Wel van invloed bleken politieke obstakels: in gemeenten met een sterke politieke fragmentatie, waarin politieke besluitvorming lastiger is, vonden we aanzienlijk vaker kopieergedrag dan in politiek minder versplinterde gemeenten. Daarnaast was ook de organisationele capaciteit van de gemeente – de beschikbaarheid van voldoende personeel en financiële middelen – van belang. We concludeerden dan ook dat – anders dan men zou verwachten op basis van de decentralisatiethese – niet zozeer lokale behoeften en preferenties, maar juist de aan- en afwezigheid van lokale hulpbronnen (en obstakels) de aanpassingen in het lokale prostitutiebeleid bepalen.