

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Postadres

Gemeente Nijmegen
VH10
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersonen

Wim Engelen
w.engelen@nijmegen.nl
T 024 – 329 91 81

André van Ginkel
a.van.ginkel@nijmegen.nl
T 024 - 3292695

Datum 27 november 2018
Betreft Evaluatie tippelzone en huiskamer voor
straatsekswerkers aan de Nieuwe Markstraat

Geachte leden van de Raad,

Dit voorjaar en gedurende de zomer heeft Bureau Beke de straatprostitutie in Nijmegen geëvalueerd. In deze brief willen wij u achtereenvolgens informeren over de aanleiding voor dat onderzoek, de bevindingen van de onderzoekers, de conclusies die wij hieraan verbinden en de vraagstukken die we op basis hiervan eerst met u willen bespreken alvorens een toekomstige koers te bepalen.

Aanleiding voor de evaluatie

De tippelzone met afwerkloods en huiskamer aan de Nieuwe Marktstraat is oorspronkelijk ingericht om de overlast door (verslaafde) straatsekswerkers terug te dringen en hen tevens een passend zorgaanbod te verschaffen. Mede door sluitingen van tippelzones elders in het land in combinatie met een ongeclausuleerde toegang tot de Nijmeegse tippelzone bleek vanaf het midden van de jaren '00 dat de Nieuwe Markstraat aantrekkelijk was geworden voor (straat)prostituees elders uit het land en zelfs uit het buitenland.

Hierdoor is in 2007 een registratieplicht ingevoerd om de tippelzone toegankelijk te houden voor de oorspronkelijke doelgroep: straatsekswerkers met een duidelijke binding met Nijmegen. Deze registratieplicht hield tevens in dat er een stop kwam op instroom van een nieuwe lichte prostitutie. Er zou, zo werd destijds voorzien, uiteindelijk een omslagpunt gaan komen op het moment dat het aantal daadwerkelijk op de tippelzone actieve sekswerkers zo laag zou worden dat dat de vraag zou kunnen oproepen of het openhouden van de voorzieningen voor deze doelgroep aan de Nieuwe Marktstraat nog functioneel en proportioneel zou zijn, gelet op de beoogde doelen – i.c.: het tegengaan van overlast en het bieden van laagdrempelige zorg.

Gelet op de daling van het aantal geregistreerde prostituees dat nog daadwerkelijk op de tippelzone actief is, hebben we het dit voorjaar opportuun geacht om een evaluatie te laten uitvoeren door een onafhankelijk onderzoeksbureau.

De bevindingen van Bureau Beke

Samengevat laten de onderzoeksresultaten het volgende beeld zien:

1. Er zijn nog 4 gemeenten die straatprostitutie toestaan en daar een tippelzone voor hebben: Groningen, Arnhem, Utrecht en Nijmegen. Landelijk onderzoek laat zien dat er steeds minder sekswerkers op straat hun diensten aanbieden. Gemeenten die de tippelzone in de afgelopen jaren sloten, hebben de indruk dat slechts een geringe verplaatsing van straatprostitutie naar andere delen van de stad heeft plaatsgevonden, ofschoon er nauwelijks zicht is op de voormalige sekswerkers van de tippelzones en niet vaststaat waar deze personen uiteindelijk terecht zijn gekomen.
2. In totaal zijn in Nijmegen voor zover na te gaan 24 straatsekswerkers die in 2018 legaal of illegaal tippelen of getippeld hebben.
3. Bij de invoering van de registratieplicht in 2007 is aan 42 prostituees een registratie afgegeven voor de tippelzone aan de Nieuwe Marktstraat. Van hen blijken er momenteel nog 14 werkzaam op de tippelzone; en op één na hebben ze het afgelopen jaar ook de huiskamer bezocht. Van de overigen zijn er 20 straatsekswerkers die vanaf 2016 niet meer op de tippelzone hebben gewerkt en blijken er 8 te zijn overleden, dan wel hun pas nooit te hebben opgehaald of die weer te hebben ingeleverd.
4. Het aantal straatprostituees dat zonder registratie in Nijmegen tippelt wordt door professionals geschat op ongeveer 10 personen.
5. De geregistreerde straatsekswerkers zijn tussen de 34 en 59 jaar oud, wonen meestal zelfstandig of wonen samen met een partner. Ongeveer een derde woont in een dag- en nachtopvang en één is dakloos. Ruim tweederde woont in Gelderland, 16 in Nijmegen, de overigen verspreid over Nederland.
6. Van de 16 in Nijmegen wonende geregistreerde straatsekswerkers ontvangen er 9 een uitkering. Van degenen die buiten Nijmegen wonen is niet bekend of ze nog andere inkomsten hebben dan alleen uit hun prostitutiewerk.
7. Van de 14 geregistreerde sekswerkers die momenteel op de zone tippelen, zijn er minstens 8 verslaafd aan harddrugs. Zij ervaren op vrijwel alle leefgebieden problemen en wonen bijna allemaal (al langere tijd) in het MFC. Een kleine groep van 4 sekswerkers is niet verslaafd aan harddrugs en ervaart nauwelijks problemen. Zij wonen alle 4 buiten Nijmegen.
8. De 10 straatsekswerkers die geen registratie hebben voor de tippelzone zijn allen verslaafd aan harddrugs. Van hen wonen er 5 in het MFC en 2 wonen elders in de buurt van Nijmegen. Drugsverslaving en problemen rond met name wonen en financiën maakt deze groep kwetsbaar. Deze straatsekswerkers staan meestal rondom de tippelzone om klanten op te pikken. Maar ook de ingang van het MFC, het Joris Ivensplein, de parkeerplaats aan de andere kant van het spoor of het

Kronenburgerpark blijken ophaalpunten. Het afwerken vindt dan meestal op een andere locatie plaats.

9. De sekswerkers met registratie geven aan het prettig te vinden dat ze op de zone veilig kunnen werken onder toezicht van een toezichthouder. De sekswerkers zonder registratie die buiten de tippelzone tippelen, geven aan graag een pasje te willen hebben zodat ze veilig kunnen werken. Zij lopen door de afwezigheid van toezicht buiten de zone een hoger risico op beroving, mishandeling of verkrachting.
10. In 2017 bezochten in totaal 33 sekswerkers de huiskamer van wie 20 zonder registratie en dit jaar waren dit er tot en met de maand mei 24 van wie 11 zonder registratie. Per avond bezoeken gemiddeld 6 sekswerkers de huiskamer op de tippelzone. De sekswerkers vinden dat de huiskamer een belangrijke sociale functie heeft vanwege de aandacht die er is voor gezondheid en vanwege het bieden van een luisterend oor ook over vervelende gebeurtenissen. Enkel gebruiken de huiskamer vooral praktisch (o.a. snel eten, condooms halen). Sommige sekswerkers zijn kritisch over de daadwerkelijke toegevoegde waarde van de zorg en voorzieningen in de huiskamer, omdat er te weinig gebruik van wordt gemaakt, de voorziening vooral praktisch benut wordt, het personeel niet genoeg kan helpen en er moet worden doorverwezen naar andere hulpverleners.
11. Een aantal professionals geeft aan dat het nog ontbreekt aan een effectief uitstapprogramma met ook aandacht voor werkgelegenheid en huisvesting. De meeste straatsekswerkers zitten al lange tijd in de hulpverlening en hebben weinig zicht hier uit te komen. Vooral de sekswerkers die in het MFC verblijven zouden graag zelfstandig gaan wonen en afkicken van de drugs. Zij geven aan dit laatste moeilijk te vinden wanneer zij in het MFC (tussen de andere drugsgebruikers) verblijven.
12. Straatwerkers hebben vaak diverse vormen van psychosociale problematiek, in het bijzonder geldt dat voor de verslaafde sekswerkers. Initiatieven om hen van hun verslaving af te helpen zijn vaak niet succesvol. Verslaafde straatsekswerkers zoeken meestal alleen hulp als de nood (te) hoog is en er behoefte is aan een uitkering, onderdak of medische ondersteuning (zorgmijdend gedrag). Een deel van hen heeft ook regelmatig onveilige seks, ondanks de verstrekking van gratis condooms in de huiskamer.
13. Er zijn relatief weinig overlastmeldingen in relatie tot de tippelzone. Het lijkt vooral de illegale straatprostitutie die voor overlast zorgt. Uit het buurtonderzoek blijkt dat bepaalde vormen van overlast deels zijn te wijten aan de tippelzone. Desondanks zijn de bewoners die dichtbij de tippelzone wonen van mening dat verruiming van het pasjesbeleid een positief effect zal hebben op de overlast in de buurt, omdat ze ervan uitgaan dat er dan minder sekswerkers illegaal zullen tippelen.

14. De geïnterviewde professionals zien dat de prostitutie zich verplaatst van de straat naar woningen, hetgeen het lage aantal incidenten c.q. meldingen in relatie tot het straatsekswerk mogelijk kan verklaren.

Onze conclusies

Kijkend naar de landelijke ontwikkelingen, zoals Bureau Beke die in zijn rapport schetst op basis van literatuuronderzoek, mogen we concluderen dat straatprostitutie een langzaam verdwijnend fenomeen is. Dat zien we ook terug in de Nijmeegse cijfers. Van de 42 vrouwen die in 2007 een pasje kregen, zijn er nu nog 14 actief. Tellen we daar de dames bij van wie we weten dat ze zonder pasje tippelen (10), dan is er nog altijd een substantieel deel van de straatsekswerkers in het afgelopen decennium gestopt, overleden of mogelijk overgestapt op een andere vorm van seksuele dienstverlening.

In beginsel mogen we concluderen dat het door de jaren heen gevoerde beleid in relatie tot de regulering van straatprostitutie redelijk succesvol is gebleken. Dat beleid had twee uitgesproken doelen. De eerste: het tegengaan van overlast als gevolg van straatprostitutie. De tweede: het in beeld krijgen en houden van straatsekswerkers om zo laagdrempelig zorg te kunnen verlenen. Beide doelen hebben we gerealiseerd. De overlast is beheersbaar en er zijn weinig klachten, terwijl de betrokken sekswerkers, in elk geval zij die geregistreerd mogen tippelen, maar ook de niet-geregistreerden, veelal in beeld zijn bij de zorginstanties. Wanneer de straatsekswerker er aan toe is wordt zorg ingezet op uitstappen.

Het gegeven dat de doelgroep de laatste jaren sterk in omvang slinkt (er is veel minder straatprostitutie dan een aantal jaren geleden) roept wel de vraag op of de voorzieningen die we met de tippelzone en de huiskamer in stand houden nog wel de jaarlijkse kosten die ze met zich meebrengen (ruim € 400 duizend) rechtvaardigen. Daar komt nog als dilemma bij dat, doordat we de straatsekswerkers toestaan hun diensten legaal aan te bieden, de gemeente eraan bijdraagt dat ze in leefomstandigheden blijven verkeren die ongezond en onveilig zijn. Voor een aantal gemeenten is dat morele argument de afgelopen jaren reden geweest om uiteindelijk op sluiting aan te sturen.

De sekswerkers vinden de tippelzone een veilige plek om te werken – en hoewel dit alleszins begrijpelijk is, is het in oorsprong niet het primaire doel geweest van de zone voor straatprostitutie aan de Nieuwe Markstraat. Dat was de openbare orde – in dit geval: het tegengaan van overlast als gevolg van straatprostitutie; met daarnaast het aanbieden van laagdrempelige zorg via de huiskamer. Inzichten elders in het land lijken erop te duiden dat het risico voor de openbare orde bij sluiting van de tippelzone beperkt is. Sluiting van de huiskamer heeft wel als nadeel dat er geen laagdrempelige zorg meer beschikbaar is en sekswerkers daarnaast deels ook uit het zicht van een hulpverlener verdwijnen.

De discussie over een koers in de komende jaren

Al met al is de afweging rondom de toekomst van de tippelzone en bijbehorende voorzieningen complex, waarbij we moeten waken voor al te gemakkelijke conclusies. Zowel doorgaan op de wijze zoals we dat de afgelopen 20 jaar gedaan hebben, als het roer nu ineens radicaal om te gooien, valt in die categorie.

Daarom hebben we Bureau Beke gevraagd om op basis van de onderzoeksgegevens van 5 scenario's de voor- en nadelen te beschrijven

1. De tippelzone en de huiskamer openhouden met handhaving van het huidige status-quobeleid (geen nieuwe registraties).
2. De tippelzone en huiskamer sluiten
3. De tippelzone en huiskamer openhouden met mogelijkheden voor nieuwe instroom.
4. De tippelzone sluiten en de huiskamer(functie) openhouden.
5. De tippelzone openhouden en de huiskamer(functie) sluiten.

Die zijn uitgewerkt in hoofdstukken 6 en 7 van het evaluatierapport en in een deel van de bijlagen. Tevens hebben we de partners die bij de tippelzone en de zorgverlening betrokken zijn gevraagd om hun zienswijze op de door Bureau Beke beschreven scenario's. ¹ De GGD Gelderland-Zuid, IrisZorg en de politie hebben die op papier gezet. Deze hebben we als bijlagen bij onze brief gevoegd. We zullen hieronder eerst kort de ingekomen zienswijzen weergeven, waarna we de verschillende scenario's van eigen commentaar voorzien en tot slot aangeven welke vraagstukken te beschouwen zijn alvorens tot een keuze te komen.

1. De ingekomen zienswijzen

In alle zienswijzen wordt ervoor gepleit om de tippelzone en huiskamer open te houden en ook beperkt nieuwe registraties af te geven (scenario 3). De zorgpartners wijzen daarbij vooral op de weerbaarheid van de problematiek achter de straatprostitutie, op het belang om chronisch verslaafde vrouwen, vaak ook in combinatie met psychische problematiek, basale bescherming en veiligheid te kunnen bieden en op de mogelijkheid om de leefsituatie stabiel te kunnen houden. Daarnaast geven ze aan het belangrijk te vinden dat de aanpak van zorg en veiligheid rondom de straatprostitutie periodiek geëvalueerd wordt.

De politie geeft aan dat met een tippelzone de controles – ook ter voorkoming van mensenhandel – goed lopen en dat er weinig meldingen zijn van overlast. Daarnaast maakt de politie zich zorgen dat het aantal illegale straatsekswerkers zal gaan stijgen, waardoor in de toekomst de overlast weer kan gaan toenemen. Overigens schrijft Bureau Beke dat landelijk onderzoek aantoont dat dat niet zo eenduidig ligt. ²

¹ Het betreft: IrisZorg, GGD Gelderland-Zuid, MEE Gelderse Poort, Sterker Sociaal Werk en de politie. De wijkmanager en Bureau Toezicht & Handhaving zijn betrokken bij het interne adviestraject.

² Zie: Evaluatierapport Bureau Beke, pp. 67. "Het sluiten van een tippelzone leidt tot een toename in registraties bij de politie(...). Deze toegenomen geregistreerde delicten vinden vooral het eerste jaar na sluiting van een tippelzone plaats. Een mogelijke verklaring is dat er bij een tippelzone meer tolerantie is, waardoor er tijdens een tippelzone in een stad minder registraties teruggevonden worden in de data."

Eveneens vindt de politie het belangrijk dat de huiskamer een veilige plek is en dat daar laagdrempelige hulpverlening beschikbaar is. Sluiting van de tippelzone betekent volgens haar: verplaatsing van de straatprostitutie naar de omgeving MFC, waardoor de politie signalen van criminaliteit en uitbuiting minder goed kan opvangen.

2. Ons commentaar op de scenario's

Om te beginnen volgen we de redenering van Bureau Beke dat de argumenten om de tippelzone te sluiten en de huiskamer(functie) open te houden (scenario 4) grotendeels overeenkomen met die voor het sluiten van de tippelzone en de huiskamer (scenario 2). Hetzelfde geldt voor de argumenten om de tippelzone open te houden en de huiskamer te sluiten (scenario 5) in relatie tot de argumenten om de tippelzone open te houden met handhaving van het status-quobeleid (scenario 1) en het scenario om de tippelzone en huiskamer open te houden met mogelijkheden voor nieuwe instroom (scenario 3).³ Dat betekent dat de scenario's 1-3 uiteindelijk de echte keuzemogelijkheden bevatten. Dit zijn dan ook de scenario's die wij hieronder van ons commentaar zullen voorzien.

Gelet op de bevindingen van Bureau Beke zijn we van mening dat scenario 1 op langere termijn slechts matig aantrekkelijk is. De vraag is immers of we de voorzieningen rondom de straatprostitutie in stand moet houden voor een nu al relatief kleine groep geregistreerde vrouwen die in de toekomst steeds verder zal afnemen. In hoeverre is het nog reëel om het relatief geringe bereik te verantwoorden met het oog op de kosten. Daarmee blijft er feitelijk alleen de keuze over tussen helemaal stoppen (scenario 2) en doorgaan met uitbreiding van het aantal registraties (scenario 3).

Met het oog op het hierboven al aangehaalde morele argument is een keuze voor scenario 2 de meest voor de hand liggende. De keerzijde is echter dat we ervan uit mogen gaan dat de betrokken straatsekswerkers dan illegaal gaan tippelen. Uit sluitingen elders in het land weten we dat de registraties bij de politie over criminaliteit en overlast hierdoor tijdelijk stijgen, maar dat na het eerste jaar weer dalen. Zorginstanties en politie maken zich in dit scenario wel ongerust over de veiligheid van de straatsekswerkers vanwege de kans op geweld, verkrachting, uitbuiting, mensenhandel e.d. Er zal hoe dan ook minder zicht zijn op de straatsekswerkers en daarmee ook op hun naaste omgeving.

De argumenten die pleiten tegen scenario 2 vormen de belangrijkste redenen om de voorzieningen te handhaven met uitbreiding van het aantal registraties. Los van het morele argument dat daartegen pleit, valt ons inziens het risico dat we aldus het fenomeen straatprostitutie blijven faciliteren voor nieuwe lichten sekswerkers ook niet uit te sluiten. De invoering van het status-quobeleid had juist tot doel om die dynamiek te doorbreken en op termijn mogelijk ook te komen tot een definitieve afbouw van de tippelzone. Scenario 3 zou betekenen dat we dat doel loslaten.

³ Zie: Evaluatierapport Bureau Beke, pp. 73

3. Het belangrijkste vraagstuk in relatie tot een koers voor de toekomst

Het moge duidelijk zijn dat er in relatie tot de aanpak van het fenomeen straatprostitutie en de vraagstukken die dat oproept geen eenvoudige antwoorden zijn. Tippelzone en huiskamer zijn ook geen doelen op zichzelf, maar middelen om een maatschappelijk belang te realiseren, c.q. een maatschappelijk effect te bereiken.

Begrippen die in de discussie over straatprostitutie vaak worden gebezigd - zoals: zorgplicht, een veilige werkomgeving voor straatsekswerkers, openbare orde, leefbaarheid, gezondheid – duiden op een behoorlijke gelaagdheid in het denken over het beoogde maatschappelijke belang. De vraag is waarom wij, naast de reguliere zorg- en veiligheidstaken in de gehele prostitutieketen, extra inzet zouden plegen ten behoeve van specifiek de straatprostitutie.

Wij zijn, alles afwegende, van mening dat alleen de persoonlijke veiligheid van de vrouwen die in de straatprostitutie werken reden zou moeten zijn voor onze bemoeienis. De overige belangen zijn daarvan ofwel een afgeleide (i.c.: zorgplicht, veilige werkomgeving en gezondheid), dan wel minder relevant met het oog op de inzichten opgedaan op basis van het evaluatieonderzoek door Bureau Beke. Zeker nu duidelijk lijkt dat straatprostitutie als fenomeen aan verandering onderhevig is – denk aan de opkomst van *car dating* en de afname van het afwerken in de openbare ruimte - waardoor de gevolgen voor de openbare orde en de leefbaarheid langzamerhand beduidend minder ingrijpend zijn geworden dan nog een aantal jaren geleden het geval was.

Tot slot

De persoonlijke veiligheid van de vrouwen die werkzaam zijn in de straatprostitutie, of ze dat nu legaal op de tippelzone doen dan wel illegaal (vaak in de omgeving van de zone), is voor ons het uitgangspunt voor een toekomstig handelingsperspectief. Wij vinden het belangrijk om in de discussie over de toekomst van de straatprostitutie eerst eens met uw Raad bij dit uitgangspunt stil te staan. Het is immers alweer 10 jaar geleden dat we voor het laatst het gesprek hebben gevoerd over deze vorm van prostitutie. Het onderzoeksrapport van Bureau Beke biedt hiervoor nu ook een goede basis.

Nadat wij hier met uw Raad over gesproken hebben, willen we in de aanloop naar het zomerreces van 2019 met een concrete invulling komen van wat dit nieuwe uitgangspunt betekent voor de aanpak van de straatprostitutie. Op grond van artikel 3.3.7, lid 2 van de *Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Nijmegen* (APV) is de regulering van de straatprostitutie een bevoegdheid van het College van B&W.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

mr. drs. A.H. van Hout
gemeentesecretaris

drs. H.M.F. Bruls
burgemeester

BIJLAGEN

1. Straatprostitutie in Nijmegen - Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktstraat in Nijmegen – een publicatie van Bureau Beke in opdracht van de gemeente Nijmegen (2018).
2. Zienswijze GGD Gelderland-Zuid.
3. Zienswijze IrisZorg.
4. Zienswijze politie.