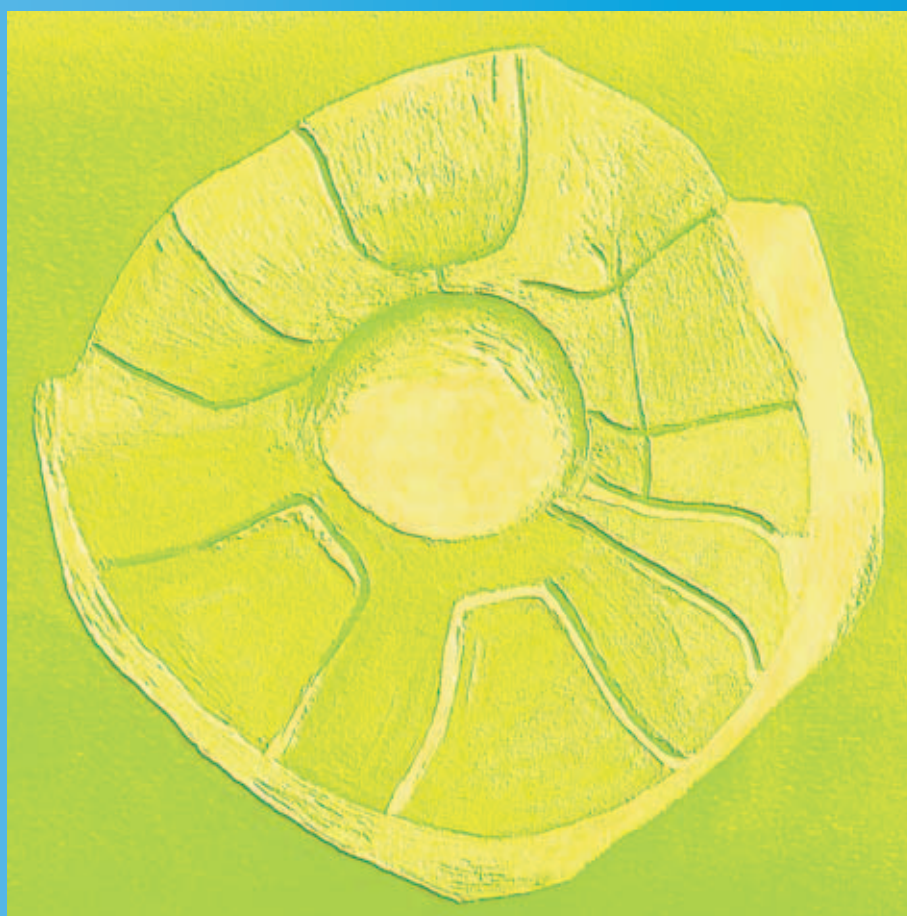


# Evaluatie tippelzone Nijmegen 2008



*Opdrachtgever:*  
Gemeente Nijmegen

GEMEENTE



*Onderzoek en rapportage:*  
Oostveen Beleidsonderzoek en Advies

**O O S T V E E N**  
Beleidsonderzoek en Advies

## Colofon

*Opdrachtgever:* Gemeente Nijmegen.  
Afdeling Veiligheid.  
Korte Nieuwstraat 6, 6511 PP Nijmegen.  
Contactpersoon: dhr. W. Engelen.  
Telefoon (024) 329 9181.  
E-mail: w.engelen@nijmegen.nl.

*Analyse en rapportage:* Oostveen Beleidsonderzoek en Advies.  
Elbertbos 1, 7543 GV Enschede.  
Telefoon (053) 430 5596.  
Internet: <http://www.oostveen.net>.  
E-mail: [info@oostveen.net](mailto:info@oostveen.net).  
Samenstelling: drs. Paul Oostveen.

Dit rapport is te bestellen bij de opdrachtgever.  
Enschede/Nijmegen, januari 2009.  
ISBN 90-76145-78-5.

Omslagontwerp: Annie van Deursen en Paul Oostveen.  
Drukwerk: Gildeprint Drukkerijen, Enschede.

**Overname uit dit rapport is toegestaan,  
mits de bron duidelijk wordt vermeld.**

# Inhoudsopgave

---

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2. Kenschets van de doelgroep</b>	<b>13</b>
Leeftijd, herkomst en bezoekfrequentie	14
Middelengebruik	16
Leefsituatie en schulden	17
Gezondheid en (meervoudige) problematiek	18
Straatprostitutie en overlap met andere vormen van prostitutie	20
Verloop in de doelgroep	21
<b>3. De registratieplicht</b>	<b>23</b>
Aanleiding voor de invoering van een registratieplicht	24
Criteria voor de invoering	25
Hoe verliep de invoering?	26
Effecten voor de prostituees die een registratiebrief kregen	28
Effecten voor de prostituees die geen registratiebrief kregen	30
Effecten van registratieplicht op tippelen buiten de zone en overlast	32
Registratieplicht in andere gemeenten	33
De toekomst van de registratieplicht in Nijmegen	34
<b>4. Overlast en beheersbaarheid van de tippelzone en afwerkloods</b>	<b>37</b>
Overlast van straatprostitutie en tippelen buiten de zone/tijden	38
Pooiers en dealers	40
Veiligheid	41
Oordeel van bewoners	42
Beheersbaarheid	44
Locatie	45
Organisatie en communicatie	46

<b>5. Zorg en hulpverlening rond de tippelzone en afwerkloods</b>	<b>47</b>
Basale zorg in de Huiskamer	48
Gezondheidszorg en GGD spreekuur	50
Opsporing mensenhandel	52
Doorverwijzing naar andere zorgverlening; toekomstperspectief	53
Noodzaak van de tippelzone	56
<b>6. Ontwikkelingen in andere gemeenten</b>	<b>59</b>
Den Haag	60
Rotterdam	62
Utrecht	65
Heerlen	67
Groningen	68
Arnhem	70
Eindhoven	72
Straatprostitutie in gemeenten zonder tippelzone: Tilburg, Waalwijk	74
Essen (Duitsland)	75
Bijlage 1: Ligging tippelzone en afwerkloods Nijmegen	77
Bijlage 2: Artikel in Mainline over sluiting tippelzone Rotterdam: "Van de straat geplukt"	78
Gebruikte bronnen	80

# Samenvatting

## 1. Inleiding

(blz.9)

Nijmegen kent sinds 2000 een tippelzone en afwerkloods aan de Nieuwe Marktstraat voor regulering van de straatprostitutie. De afwerkloods en tippelzone moeten met name bijdragen aan vermindering van de overlast en een betere hulpverlening aan de straatprostituees. De beste oplossingen vanuit deze twee doelstellingen kunnen strijdig met elkaar zijn. Daarom brengt dit rapport nadrukkelijk zowel de situatie op gebied van overlast als op gebied van zorg in kaart.

De gemeente stelt zich periodiek de vraag of de huidige aanpak nog voldoet en nog steeds de beste oplossing is. De evaluatie moet duidelijk maken hoe de zone nu functioneert zodat een nieuwe gefundeerde beslissing kan worden genomen over de toekomst van de tippelzone. Daarbij gaat het niet alleen om een keuze voor doorgaan, verplaatsen of sluiten maar ook om de verdere invulling van de gekozen variant. Het onderzoek evalueert tevens de invoering van de registratieplicht in oktober 2007: hoe verliep de invoering en wat waren de effecten: op de prostituees en op de doelen van de tippelzone.

Het onderzoek is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Deze evaluatie is gebaseerd op tellingen op beschikbare registraties, bewonersenquête, enquêtes onder de straatprostituees, interviews en een groepsdiscussie met medewerkers van de betrokken instellingen en een inventarisatie van ontwikkelingen in andere gemeenten. Het rapport bestaat uit verschillende hoofdstukken die zijn onderverdeeld in overzichtelijke paragrafen. De belangrijkste conclusies worden bondig samengevat aan het begin van elke paragraaf. U vindt deze conclusies ook bij elkaar in de rest van deze samenvatting.

## 2. Kenschets van de doelgroep

(blz.13)

Voor een goed oordeel over de toekomst van de tippelzone en de straatprostituees in Nijmegen is het belangrijk een goed beeld te hebben van de doelgroep: wie maken en maakten er eigenlijk gebruik van de tippelzone? Dit hoofdstuk geeft daarop antwoord.

### *Leeftijd, herkomst en bezoekfrequentie*

(blz.14)

De 37 straatprostituees die een registratiebrief hebben gekregen zijn gemiddeld 38 jaar; 5% was op 1 januari 2008 jonger dan 25. De prostituees die geen brief kregen maar in 2007/2008 wel de zone bezochten zijn jonger: gemiddeld 32 jaar en 26% was jonger dan 25. Van de straatprostituees met registratiebrief is driekwart van Nederlandse afkomst en de helft woonde in Nijmegen. Van de vrouwen die geen brief kregen kwam 46% van buiten Nederland. Straatprostituees met registratiebrief gebruiken vaker middelen dan zij die geen brief kregen. Er zijn 167 verschillende straatprostituees die in 2007/2008 de zone bezochten en later geen registratiebrief kregen. Een groot deel is echter slechts korte tijd in de Huiskamer (en waarschijnlijk op de tippelzone in Nijmegen) geweest.

### *Middelengebruik*

(blz.16)

Van de straatprostituees met registratiebrief gebruikt ruim de helft regelmatig drugs, alcohol en/of medicijnen. Basecoke wordt het meest gebruikt: door een derde deel. Veel prostituees gebruiken meerdere middelen. Een deel van de straatprostituees gebruikt niet regelmatig middelen en is niet verslaafd. Een kwart van de straatprostituees geeft zelf aan last te ervaren van middelengebruik.

### *Leefsituatie en schulden*

(blz.17)

Begin 2007 had 79% een woning of kamer, hoewel soms zeer tijdelijk van aard. Een deel van de vrouwen kan bij niemand terecht of alleen bij medewerkers van de Cirkel. Driekwart van de vrouwen werkt alleen als prostituee, maar de helft van hen zou graag ander werk willen doen. Ruim een kwart van alle straatprostituees wil daarbij graag ondersteuning. De helft heeft schulden, waarvan iets minder dan de helft voor meer dan € 5000,-.

### *Gezondheid en (meervoudige) problematiek*

(blz.18)

Een deel van de straatprostituees verkeert in slechte lichamelijke conditie of is vermagerd. Vrijwel alle vrouwen hebben te maken met meervoudige en ernstige problematiek op gebied van onder meer schulden, dagbesteding, relaties, psychische problemen en middelengebruik – in wisselende combinaties en gradaties. Daar bovenop komt nog de belasting van vervelende werkervaringen door het tippelen. Er bestaat een hoge drempel om te beginnen met tippelen, maar als ze eenmaal begonnen zijn blijkt het zeer moeilijk om uit de prostitutie te stappen.

### *Straatprostitutie en overlap met andere vormen van prostitutie*

(blz.20)

De meeste straatprostituees verkiezen het werk op straat boven andere vormen van prostitutie. Mobiele telefoons en internet worden belangrijker om afspraken met klanten te maken. Deze vorm van

prostitutie speelt zich af buiten het zicht van toezicht en hulpverlening. Deze ontwikkeling was er al voor de registratieplicht, maar vrouwen die geen brief kregen zijn mogelijk meer verdrongen naar deze onzichtbare vormen. Organisaties moeten hun werkwijze aanpassen om ook deze meer anonieme vormen van prostitutie te bereiken.

*Verloop in de doelgroep*

(blz.21)

Er was altijd een aanzienlijk verloop in de doelgroep. Vooral niet verslaafde vrouwen werken buiten hun eigen woonplaats en circuleren tussen steden. Verslaafde straatprostituees zijn veel minder mobiel. Het komt vaak voor dat een vrouw enige tijd niet tippelt en dan weer begint. In 2006 en 2007 was er een sterkere toestroom van prostituees uit Oost-Europa, Duitsland en west-Nederland. Zij waren nadrukkelijk aanwezig, maar veel van hen slechts korte tijd. Behalve dit circuleren is er altijd nieuwe instroom geweest van vrouwen uit de regio. In de eerste 8 maanden van 2008 waren er 17 vrouwen die voor het eerst de Huiskamer bezochten; minstens 7 van hen zijn verslaafd en hebben een binding met de regio. Echte uitstroom is er weinig: slechts een enkeling lukt het uit de straatprostitutie te stappen.

### **3. De registratieplicht**

(blz.23)

Sinds het najaar van 2006 nam de overlast rond de tippelzone toe door een stijging van het aantal prostituees, vooral uit west-Nederland en Oost-Europa. Dat leidde tot een toename van de concurrentie, waardoor er meer buiten de zone werd getippeld en de eigenlijke doelgroep van de tippelzone minder goed bereikbaar was voor hulpverleners in de Huiskamer. In juni 2007 besloot het College van B&W om per 1 oktober 2007 een registratieplicht in te voeren. Dit hoofdstuk evalueert de invoering van de registratieplicht.

*Criteria voor de invoering*

(blz.25)

Doel van de criteria voor de registratieplicht was dat de zone weer toegankelijk werd voor met name verslaafde vrouwen uit de regio Nijmegen. Voor toelating tot de zone kwamen in aanmerking prostituees van minimaal 18 jaar die ten minste twee jaar lang gebruik hadden gemaakt van de tippelzone en het zorgaanbod. Er werd gekozen voor een relatief laagdrempelig registratiesysteem, maar prostituees moesten wel een aanvraagformulier invullen en identiteitsbewijs tonen. Er was geen hardheidsclausule of andere mogelijkheid om uitzonderingen toe te staan.

*Hoe verliep de invoering?*

(blz.26)

De invoering werd met de partners voorbereid in het beleidsoverleg tippelzone. Niettemin voelden enkele direct betrokken professionals zich buitengesloten. Er zijn 37 registratiebrieven verstrekt, waarvan het merendeel gedurende de eerste maanden. Sommige vrouwen werken al lang op de zone, maar konden niet bewijzen dat ze er al 2 jaar waren. Sommige vrouwen die wel recht hadden op registratie wilden de registratiebrief niet aanvragen. Acht anderen kregen wel een registratiebrief, maar komen (vrijwel) nooit in de Huiskamer. Er waren nauwelijks problemen in de weken direct na 1 oktober: het werd direct rustiger. Voor de invoering van de registratieplicht was het aantal prostituees per avond gestegen van 12-15 naar 23. Sinds 1 oktober 2007 zijn er gemiddeld 11 prostituees.

*Effecten voor de prostituees die een registratiebrief kregen*

(blz.28)

De toegelaten vrouwen werken weer vaker op de zone: veiliger en goed in beeld bij hulpverleners. Deze prostituees krijgen meer aandacht, maar het aanbod en toekomstperspectief zijn niet verbeterd. Er zijn niet alleen minder prostituees op de zone, maar ook minder klanten. Van de toegelaten prostituees ziet 40% ook nadelen en vindt de criteria voor toelating te streng.

*Effecten voor de prostituees die geen registratiebrief kregen*

(blz.30)

De recente omvangrijke instroom uit west-Nederland en Oost-Europa is spoorloos verdwenen. Een groep verslaafden met regiobinding is het contact met de zorg kwijtgeraakt, maar in ieder geval een deel ervan tippelt nog in Nijmegen; 18 bezochten de Huiskamer nog na 1 november 2007. Er is nog steeds nieuwe instroom: in de periode januari-augustus 2008 17 nieuwe vrouwen, waarvan minimaal 7 verslaafd en met binding aan Nijmegen. Door de registratieplicht hebben hulpverleners geen enkele grip op deze groep, juist tijdens de belangrijke startfase. Prostituees die nog in Nijmegen tippelen of zich anderszins prostitueren doen dat verborgen. Daardoor zijn hulp, gezondheidszorg en opsporing mensenhandel bij hen onmogelijk geworden.

*Effecten van registratieplicht op tippelen buiten de zone en overlast*

(blz.32)

Overlast door tippelprostitutie is duidelijk afgenomen na de invoering van de registratieplicht. Prostituees met registratiebrief tippelen soms nog na sluitingstijd, zoals ze altijd al deden. Prostituees zonder registratiebrief tippelen wel elders, maar tot overlast leidt dat nauwelijks.

*Registratieplicht in andere gemeenten*

(blz.33)

Behalve Groningen hebben nu alle tippelzone gemeenten een registratieplicht. Vrijwel alle gemeenten stellen regionale binding en/of verslaving als eis voor de hele doelgroep of ten minste een quotum van

de doelgroep. De effecten in andere steden zijn vergelijkbaar met die in Nijmegen: er was geen toename van tippeloverlast en ongewenste vrouwen waren snel uit zicht verdwenen met onbekende bestemming.

*De toekomst van de registratieplicht in Nijmegen* (blz.34)

De registratieplicht helpt om overlast te bestrijden, maar tot nu toe niet om hulp te verbeteren.

De betrokken organisaties willen de registratieplicht handhaven, maar op zo'n manier dat de hulpverlening wel kan worden verbeterd: soepeler en met een goed zorgaanbod. Er is breed draagvlak voor een casusoverleg waarin nieuwe kandidaten worden besproken. Dit casusoverleg kan adviseren over toelating tot de zone én over een passend zorgaanbod voor zowel toegelaten als afgewezen vrouwen. Omdat het enige tijd kost om een goed inzicht te krijgen in de problematiek pleit Iriszorg voor de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een tijdelijke pas te verstrekken. Het huidige systeem biedt geen mogelijkheid de registratiebrief in te trekken.

#### **4. Overlast en beheersbaarheid van de tippelzone en afwerkloods** (blz.37)

*Overlast van straatprostitutie en tippelen buiten de zone/tijden* (blz.38)

In 2006/2007 was er meer overlast; na 1 oktober 2007 is deze weer duidelijk gedaald. Er wordt nog steeds getippeld buiten de zone en tijden, zowel door vrouwen met een registratiebrief (die nog moeten scoren) als afgewezen vrouwen, maar dit geeft weinig overlast. Er zijn slechts enkele bekeuringen uitgedeeld en het aantal overlastmeldingen is laag.

*Pooiers en dealers* (blz.40)

Pooiers en dealers mogen zich niet ophouden op de tippelzone, maar hangen rond in de omgeving. Passanten zijn soms bang voor deze types, maar feitelijke overlast valt mee door toezicht. Het is moeilijk zicht te krijgen op afhankelijkheidsrelaties tussen pooiers en straatprostituees. Sommige andere gemeenten zetten expliciet in op het doorbreken van deze afhankelijkheden.

*Veiligheid* (blz.41)

De tippelzone en afwerkloods dragen duidelijk bij aan veiligheid van prostituees en klanten. Straatprostituees vinden dat ze veiliger kunnen werken door de zone en zijn tevreden over de toezichthouder in de loods. Driekwart van hen zegt nooit vervelende of onveilige ervaringen te hebben gehad in de loods.

*Oordeel van bewoners* (blz.42)

Van de omwonenden (westelijk deel Centrum/Benedenstad en oostelijk deel Biezen) voelt 5% zich vaak onveilig en 30% soms/zelden. Dat is meer dan in Nijmegen, maar minder dan in 2003. Van deze bewoners zegt 6% zich wel eens onveilig te voelen door de straat- en raamprostitutie. Als reden voor onveilig voelen staat prostitutie op de vijfde plaats. Van de omwonenden vond in het voorjaar van 2007 20% dat hun buurt vooruit was gegaan en 9% zag achteruitgang, maar slechts een respondent noemde de tippelzone daarvoor als reden.

*Beheersbaarheid* (blz.44)

Alle betrokkenen zijn heel positief over de beheersbaarheid van de tippelzone. Per avond komen er nu gemiddeld 40 klanten in de afwerkloods; in de zomer van 2007 waren dat er 65.

*Locatie* (blz.45)

Zowel de betrokken organisaties als de meeste straatprostituees vinden de huidige locatie ideaal: dichtbij MFC en station, vlakbij politiebureau, niet aan een doorgaande weg en beheersbaar. De meeste gemeenten met een tippelzone hebben deze ingericht op een bedrijventerrein buiten het centrum. Deze zones functioneren net zo goed qua zorg en overlast (behalve in Amsterdam).

*Organisatie en communicatie* (blz.46)

Bij de tippelzone zijn meerdere organisaties betrokken. Samenwerking en communicatie verlopen over het algemeen goed. Een deel van de medewerkers die frequent contact hebben met de doelgroep missen echter een communicatiekanaal en vinden dat de overleglijnen korter moeten zijn. Signalen over prostituees in probleemsituaties worden niet structureel doorgegeven aan de organisaties die daar mogelijk iets mee kunnen.

#### **5. Zorg en hulpverlening rond de tippelzone en afwerkloods** (blz.47)

*Basale zorg in de huiskamer* (blz.48)

Organisaties en straatprostituees zijn allen tevreden over basale zorg in de Huiskamer. Het bereik van de Huiskamer is groot, maar de voorziening sluit twee uur eerder dan de tippelzone. Sommige vrouwen komen pas na dat tijdstip werken. Alle straatprostituees met registratiebrief maken gebruik van de Huiskamer en de voorlichting en werkmateriaal. Voor de meeste vrouwen is een probleeminventarisatie gemaakt. De afwerkloods wordt een goede voorziening genoemd, maar is vaak vies en kan iets opgeknapt.

### *Gezondheidszorg en GGD spreekuur*

(blz.50)

Vrijwel alle straatprostituees met registratiebrief maken gebruik van het GGD spreekuur. Tijdens de drukkere periode voor de registratieplicht bleven zij komen en ze komen nog steeds. Nieuwe straatprostituees mogen het GGD spreekuur ook gebruiken, maar geen van hen doet dat. GGD en Iriszorg zijn tevreden over de onderlinge samenwerking en doorverwijzing. Het aantal consulten is in 2008 sterk gedaald, waardoor het wekelijkse spreekuur onder druk staat. Alle straatprostituees die meewerkten aan de enquête maken gebruik van zorg. Driekwart van hen doen dat ook bij andere organisaties dan de GGD (zoals de Cirkel, huisarts en Iriszorg).

### *Opsporing mensenhandel*

(blz.52)

Team Opsporing Mensenhandel van de politie probeert vertrouwensband op te bouwen, waardoor het af en toe mogelijk wordt mensenhandel op te sporen en er iets aan te doen. Er zijn geen aanwijzingen dat mensenhandel speelt bij de 37 prostituees met registratiebrief. Opsporing van mensenhandel is waarschijnlijk bemoeilijkt door de registratieplicht, maar is sowieso erg moeilijk. Slachtoffers laten zich niet snel zien bij hulpverlenende organisaties.

### *Doorverwijzing naar andere hulpverlening; toekomstperspectief*

(blz.53)

Doorverwijzing naar andere zorgverlening en uitstroom uit verslaving/prostitutie komen weinig voor. Het is erg moeilijk om succes te boeken, maar meer succes dan nu moet mogelijk zijn. Daarvoor zijn maatwerk, hulpverlening op alle terreinen en de juiste voorzieningen nodig. Op dit moment kan straatprostituees niet echt een alternatief toekomstperspectief worden geboden. De aanpak moet zich misschien ook richten op netwerken van afhankelijkheidsrelaties (pooiers, dealers, klanten). Ruim de helft van de vrouwen is positief over het aanbod van Den Haag en Rotterdam om vrouwen als zij dat willen extra hulp en onderdak te bieden om een ander leven op te bouwen. Sluiting van de zone vinden alle prostituees een slecht idee en veel zeggen dan te blijven tippelen.

### *Noodzaak van de tippelzone*

(blz.56)

Rotterdam en Den Haag hebben hun tippelzones gesloten en Eindhoven wil dat doen. Deze gemeenten hebben een alternatief zorgaanbod ontwikkeld en beschouwen het sluiten van de tippelzone als randvoorwaarde voor succes. Andere gemeenten vinden een tippelzone juist noodzakelijk om de doelgroep te bereiken en op die manier te kunnen motiveren voor hulp. Sluiting betekent dat je ten minste een deel van de doelgroep in de steek laat: een kwetsbare groep die niet vatbaar is voor hulpverlening. Professionals uit Nijmegen vinden sluiting van de zone zeer onwenselijk. Volgens hen heeft sluiten van de zone nauwelijks voordelen, maar wel veel nadelen en risico's.

## **6. Ontwikkelingen in andere gemeenten**

(blz.59)

Het laatste hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in andere gemeenten die een tippelzone hebben of hadden. *Rotterdam en Den Haag* hebben hun zones gesloten en *Eindhoven* heeft de ambitie om dat te doen. Deze gemeenten vonden sluiting noodzakelijk om prostituees in een zorgtraject te krijgen en/of overlast en criminaliteit te verminderen. In Den Haag worden de prostituees die eerder op de zone werkten zo goed mogelijk bediend door een nieuwe 24 uren opvang en outreachend werk. Voor de verslaafden blijft het lastig echte verbetering van levensomstandigheden te creëren. Rotterdam kent een ambitieuzer programma en probeert verslaafde vrouwen, na behandeling in een kliniek, allemaal onder te brengen in beschermd wonen projecten. Rotterdam stelt een groot deel van de verslaafden te hebben bereikt en hun levensomstandigheden daadwerkelijk te verbeteren, zij het dat dit een langdurig proces is van vallen en opstaan. Zowel in Den Haag als Rotterdam wordt een deel van de verslaafden echter nog steeds (soms tippelend) in de stad gezien zonder gebruik te maken van zorg, terwijl een ander deel geheel uit beeld is verdwenen. Voor de niet-verslaafde groepen geldt dat in sterkere mate; een deel ervan verdween naar andere steden. Eindhoven ontwikkelt momenteel een geheel nieuw ambitieus programma: Levenskracht (zie blz.72).

De andere gemeenten (*Utrecht, Arnhem, Heerlen en Groningen*) hebben geen plannen hun tippelzone te sluiten. Net als in Nijmegen zijn de zones regelmatig geëvalueerd waarbij steeds bleek dat ze voldoen aan de doelen: beperking van overlast en betere zorg en hulpverlening aan de prostituees. Met uitzondering van Groningen hebben alle gemeenten nu een registratieplicht waarmee toestroom van buiten is beperkt, zonder dat de registratie leidde tot nieuwe overlast. Ondertussen groeit in alle gemeenten het besef dat de uitstroom wel erg beperkt is en dat het nauwelijks is gelukt de levensomstandigheden van prostituees echt te verbeteren. Overal wordt daarom nagedacht over een andere aanpak met bijvoorbeeld meer maatwerk, casusoverleg, hostels of uitstapprogramma's en een aantal gemeenten heeft ook de eerste initiatieven geoperationaliseerd.

Aan het eind van het laatste hoofdstuk is nog een korte beschrijving opgenomen van de aanpak in *Tilburg* (geen tippelzone, maar wel straatprostitutie), *Waalwijk* (af en toe prostitutieactiviteiten langs de snelweg) en de Duitse stad *Essen*, die een nieuwe tippelzone inricht.



# Inleiding

---

## Tippelzone en afwerkloods in Nijmegen

In 2000 besloot de gemeente Nijmegen om een loods aan de Nieuwe Marktstraat als afwerkloods voor straatprostitutie aan te wijzen. Voor die tijd gold deze straat reeds als gedoogzone voor tippelen. Het afwerken (bedienen van klanten) vond plaats op andere locaties, vooral in de wijk Biezen in Oud-West (aan de spoorzijde), op de Veemarkt en rond de Kronenburgersingel. In deze gebieden werd veel overlast van het afwerken ervaren, variërend van het feitelijk met afwerken geconfronteerd worden tot het aantreffen van allerlei achtergelaten spullen (condooms, tissues etc.). Dit leidde tot veel klachten. Hulpverlening (via De Cirkel) vond plaats vanuit een mobiele bus.

In 2000 werd de Nieuwe Marktstraat formeel als tippelzone aangewezen, waardoor ook voorschriften konden worden opgelegd. Daarbij werd de loods als verplichte afwerkplek aangewezen. Aan de zijkant van de loods is een apart gedeelte voor de hulpverlening ingericht. Daarnaast zijn er zes afwerkplekken. Een toezichthouder ziet toe op naleving van de huisregels en is aanspreekpunt voor politie, hulpverlening en prostituees.

Het primaire doel van de afwerkloods en tippelzone was het verminderen van overlast van straatprostitutie. Daarnaast zou de loods moeten bijdragen aan een betere hulpverlening aan straatprostituees. Een evaluatie uit 2001 wees uit dat er na ingebruikname van de loods nauwelijks nog overlast werd ervaren van het afwerken, hoewel overlast van randfiguren (pooiers, dealers en junks) nog bleef bestaan. Het veiligheidsgevoel van prostituees was toegenomen en de zorg verbeterd. In 2005 heeft Oostveen Beleidsonderzoek en Advies een tweede evaluatie gehouden, waarin vooral argumenten op een rij werden gezet voor en tegen de verschillende toekomstopties. Op basis van het onderzoek werd toen besloten de loods en tippelzone te handhaven, omdat de noodzaak ervan nog steeds actueel was.

Nijmegen is niet de enige gemeente in Nederland met een gereguleerde tippelzone; deze kwamen er ook in acht andere gemeenten. De afgelopen jaren hebben de drie grootste gemeenten van Nederland om uiteenlopende redenen besloten om hun tippelzones te sluiten. In Rotterdam en Den Haag ging dat gepaard met een ambitieus plan om de betreffende vrouwen te binden aan een traject van intensieve zorg.

In Nijmegen was sinds najaar 2006 sprake van toenemende overlast, omdat de harddrugsverslaafde vrouwen uit Nijmegen werden verdrongen door concurrentie van vrouwen van buiten de gemeente (uit andere steden in Nederland maar later ook uit het buitenland, met name Oost-Europa). Daarop werd in oktober 2007 een registratiesysteem ingevoerd. Alleen vrouwen die al sinds oktober 2005 in Nijmegen werkten konden worden toegelaten tot de tippelzone.

## Doel van het onderzoek

Inrichting en het laten functioneren van de tippelzone en afwerkloods kosten overheidsgeld. Bovendien zijn door de loods niet alle problemen rond straatprostitutie zomaar verholpen. Het is daarom zinvol om af en toe de vraag te stellen of de huidige aanpak nog aan de doelstellingen voldoet en nog steeds de beste oplossing is. Bij de invoering van de registratieplicht is mede om die reden besloten om een jaar later een evaluatie te houden.

Op basis van deze evaluatie moet duidelijk worden hoe de tippelzone functioneert, zodat een nieuwe gefundeerde beslissing genomen kan worden over de toekomst van de zone. In principe zijn dezelfde drie opties mogelijk als een aantal jaren geleden: doorgaan op de huidige plek, verplaatsen of sluiten van de zone. Bij de toekomst van de tippelzone gaat het echter niet alleen om continueren, verplaatsen of sluiten. Er moeten ook keuzes worden gemaakt over de verdere invulling van die gekozen variant. Als de tippelzone en afwerkloods blijven bestaan, zijn er dan aanpassingen gewenst en moet de registratieplicht in deze vorm blijven bestaan? Als er wordt verplaatst is het belangrijk aan welke voorwaarden de nieuwe plek moet voldoen en hoe het proces in goede banen kan worden geleid. Bij het sluiten van de zone is essentieel welk aanbod er dan wordt gecreëerd om de gevarieerde doelgroep(en) op te vangen en hun welzijn zo optimaal mogelijk te waarborgen – en welke maatregelen worden genomen om overlast te voorkomen.

Het onderzoek omvat tevens een evaluatie van de registratieplicht, die in oktober 2007 werd ingevoerd. Daarbij wordt gekeken hoe de invoering is verlopen en wat de effecten daarvan waren: op de prostituees en op de doelen van de tippelzone: bestrijding van overlast en betere hulpverlening. Ook wordt bekeken of en hoe de registratieplicht moet worden verbeterd.

## Twee paradigma's: overlast en zorg

Doel van de afwerkloods was met name om bij te dragen aan enerzijds bestrijden van overlast en anderzijds betere hulpverlening aan de straatprostituees. Dat waren ook de doelen van de in 2007 ingevoerde registratieplicht. Deze twee doelstellingen kunnen strijdig met elkaar zijn: de beste oplossing voor het ene doel is niet altijd de beste oplossing voor een ander doel. Jarenlang was het uitgangspunt in Nijmegen en 8 andere Nederlandse gemeenten met straatprostitutie dat een tippelzone met een bepaalde vorm van zorg en huiskamerprojecten de beste manier was om aan beide doelen tegemoet te komen. Een aantal jaren geleden hebben de grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) echter om uiteenlopende redenen besloten om hun tippelzones te sluiten. In deze discussie kregen de twee doelen (overlastbestrijding; hulpverlening/zorg) een andere invulling en ander gewicht. In dit rapport worden beide aspecten nadrukkelijk belicht.

De uiteindelijke keuze voor een toekomstscenario is een politieke keuze; de evaluatie zal wat dat betreft geen aanbeveling doen en houdt alle mogelijkheden nadrukkelijk open. Wel is het belangrijk om, zowel redenerend vanuit het zorgparadigma als het overlastparadigma, de (mogelijke) consequenties zo goed mogelijk te kunnen overzien. Daarom bevat dit rapport, behalve een objectieve schets van de huidige situatie, ook een opsomming van argumenten, toegespitst op de Nijmeegse situatie. Die argumenten zijn gebaseerd op het oordeel van professionals in Nijmegen en de andere steden, standpunten van andere gemeenten en de resultaten die die andere gemeenten met hun aanpak hebben behaald.

## Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn afgeleid van de doelstelling en werden als volgt gedefinieerd:

- Hoe functioneert de tippelzone/afwerkloods in Nijmegen op dit moment?
- Wat zijn de effecten van de invoering van het registratiesysteem per 1 oktober 2007?
- Wat is, op basis van ontwikkelingen elders, te zeggen over hoe de straatprostitutie/tippelzone zou functioneren bij andere scenario's zoals sluiting met zorgaanbod (Rotterdams model), intensievere zorg zonder sluiting en/of meer outreachende hulpverlening?
- Wat voor vrouwen maken gebruik van de zone, tippelen elders in de stad of willen tippelen? Zijn er verschillen tussen die drie groepen? Zijn er subgroepen te onderscheiden?

De vierde vraag geeft bouwstenen om de andere vragen te beantwoorden. Om een goede keuze te kunnen maken over de toekomst van de straatprostitutie in Nijmegen is het belangrijk een goed beeld te hebben van de problematiek en van de doelgroep. Hoeveel straatprostituees waren en zijn er eigenlijk in Nijmegen? Hoe oud zijn zij en waar komen ze vandaan? Hoe groot is de instroom en uitstroom? Wat is hun problematiek, zit daar ontwikkeling in en maken ze gebruik van zorg? Zijn er wellicht subgroepen te onderscheiden, die elk met een andere aanpak zouden zijn geholpen?

## Gebruikte bronnen

Het onderzoek is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Het functioneren van de tippelzone en de registratieplicht is niet uitsluitend in cijfers uit te drukken. Sommige aspecten worden niet geregistreerd of zijn niet te registreren. Voor het onderzoek zijn de volgende bronnen gebruikt:

- Tellingen op *beschikbare registraties* en rapportages van de betrokken organisaties, zoals de Cirkel, de politie, bureau Toezicht, de GGD en de gemeente. Deze tellingen geven een objectief beeld van ontwikkelingen in overlast, zorggebruik en de samenstelling van de doelgroep.
- Van enkele *bewonersenquêtes*, uitsluitend voor bewoners uit de directe omgeving van de tippelzone. De belangrijkste is de Stadspeiling die is uitgevoerd door de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Nijmegen. De meest recente meting vond plaats in het voorjaar van 2007. Uit de directe omgeving van de tippelzone deden toen 154 respondenten mee aan dit onderzoek, dat in heel Nijmegen werd afgenomen.
- Er zijn twee *enquêtes onder de straatprostituees* gebruikt. De eerste werd afgenomen door de Cirkel op enkele dagen in maart/april 2007, dus voor de invoering van de registratieplicht. Drie vrouwen deden niet mee aan de enquête vanwege taalproblemen (Hongaarse vrouwen) of omdat ze deze te confronterend vonden; de andere 33 vrouwen aan wie werd gevraagd de enquête in te vullen hebben dat allemaal gedaan. Deze enquête bevatte onder meer vragen over de leefsituatie (wonen, inkomsten, schulden, verslaving, gezondheid). De tweede enquête werd opgesteld door Oostveen Beleidsonderzoek en Advies in het kader van deze evaluatie. Ook deze enquête werd aan de prostituees voorgelegd door de Cirkel, omdat dat de beste manier is om een goede respons te verkrijgen. De Cirkel heeft de vrouwen sterk gemotiveerd om deel te nemen aan de enquête en hen indien nodig geholpen met het invullen, zonder de antwoorden te beïnvloeden. De lengte van de enquête (3 pagina's) bleek voor sommige vrouwen hoog gegrepen; sommigen vulden elke dag een paar vragen in. Uiteindelijk hebben 20 straatprostituees deze enquête ingevuld: dat zijn bijna alle prostituees die in deze periode (twee weken in oktober 2008) de Huiskamer bezochten. Er was ook een (kortere) versie van de vragenlijst voor prostituees die geen registratiebrief hebben gekregen. Medewerkers van de Cirkel zijn enkele avonden op zoek gegaan naar tippelende vrouwen zonder registratiebrief. Vier vrouwen werden aangetroffen en waren bereid de enquête in te vullen. Enkele anderen werden wel gezien maar konden niet worden benaderd vanwege de groep mannen die eromheen rondhing.
- In Nijmegen werden vijf *interviews* gehouden, steeds met 2 of 3 medewerkers van respectievelijk de gemeente (afdeling Veiligheid, wijkmanager, accountmanager Iriszorg), Iriszorg (De Cirkel, verslavingszorg), Bureau Toezicht/HC Beveiliging (toezichthouders in en rond de loods), de GGD (arts en verpleegkundigen) en de politie (Team Stadscentrum en Team Opsporing Mensenhandel).
- Een *groepsdiscussie* in Nijmegen met (beleids)medewerkers van de gemeente, Iriszorg, Bureau Toezicht, de GGD en de politie. In de groepsdiscussie werd vooral gesproken over de ervaren knelpunten rond de tippelzone en registratieplicht en mogelijke oplossingen daarvoor.
- Het inventariseren van recente ontwikkelingen in *andere Nederlandse gemeenten* die een tippelzone hadden (Rotterdam en Den Haag) of hebben (Arnhem, Groningen, Utrecht, Eindhoven, Heerlen). Hiervoor is gebruik gemaakt van evaluaties, raadsbrieven en andere documenten en telefonische interviews. De tippelzone in Amsterdam werd al eerder gesloten en onder andere omstandigheden en wordt daarom in dit rapport niet besproken. Wel is een beknopte inventarisatie gemaakt van ontwikkelingen in twee gemeenten zonder tippelzone maar met straatprostitutie (Tilburg en Waalwijk) en één Duitse gemeente (Essen).

## Opbouw van dit rapport

Na dit inleidende hoofdstuk volgen nog 5 hoofdstukken:

- *Kenschets van de doelgroep*: kenmerken van de straatprostituees met en zonder registratiebrief: leeftijd, herkomst, middelengebruik, leefsituatie, gezondheid en problematiek; hoe groot is en was het verloop? (blz.13)
- *De registratieplicht*: hoe verliep de invoering; wat waren effecten voor prostituees die een registratiebrief kregen en voor hen die geen brief kregen; wat waren de effecten op tippelen buiten de zone en overlast; wat deden andere gemeenten en hoe moet het nu verder? (blz.23)
- *Overlast en beheersbaarheid*: overlast van straatprostitutie en tippelen buiten de zone/tijden; pooiers en dealers; veiligheid; oordeel van bewoners; beheersbaarheid; locatie (blz.37)
- *Zorg en hulpverlening*: basale zorg in de Huiskamer; gezondheidszorg en GGD spreekuur; opsporing mensenhandel; doorverwijzing naar andere zorgverlening; noodzaak van de tippelzone (blz.47)
- *Ontwikkelingen in andere gemeenten* die een tippelzone hadden (Den Haag, Rotterdam) of hebben (Utrecht, Heerlen, Groningen, Arnhem en Eindhoven) en de aanpak in Tilburg, Waalwijk en de Duitse stad Essen (blz.59)

Elk hoofdstuk begint met een algemene samenvatting. Daarna volgen verschillende inhoudelijke paragrafen van meestal 1 of 2 pagina's. Elke paragraaf begint met een kader waarin de belangrijkste conclusies kort worden samengevat.

Achterin dit rapport vindt u nog een totaaloverzicht met alle gebruikte bronnen.

## Kenschets van de doelgroep

---

*Voor een goed oordeel over de toekomst van de tippelzone en de straatprostituees in Nijmegen is het belangrijk een goed beeld te hebben van de doelgroep: wie maken en maakten er eigenlijk gebruik van de tippelzone? Dit hoofdstuk geeft daarop antwoord.*

*De 37 straatprostituees die een registratiebrief hebben gekregen zijn tussen de 24 en 59 jaar; de gemiddelde leeftijd is 38. Driekwart is van Nederlandse afkomst en eveneens driekwart gebruikt middelen. De helft woont of is dakloos in Nijmegen.*

*In 2007 en 2008 zijn 167 verschillende vrouwen in de Huiskamer geweest die later geen registratiebrief kregen. Zij zijn gemiddeld jonger, vaker afkomstig uit west-Nederland en het buitenland (vooral Duitsland en Bulgarije) en minder vaak verslaafd dan vrouwen die een registratiebrief kregen. Veel van deze 167 prostituees zijn slechts kort in Nijmegen geweest: de helft kwam slechts in een kalendermaand een of meerdere malen in de Huiskamer. Ook komt het vaak voor dat een vrouw enige tijd niet tippelt en dan weer begint. Er is altijd een aanzienlijk verloop geweest, vooral onder niet-verslaafde prostituees. Voor een deel gaat het om circulatie van prostituees tussen verschillende steden, maar er was ook altijd nieuwe instroom – ook in 2008.*

*Van de straatprostituees met registratiebrief gebruikt ruim de helft regelmatig drugs, alcohol en/of medicijnen. Van de drugs wordt basecoke het meest gebruikt; veel prostituees gebruiken meer middelen. Andere straatprostituees gebruiken niet of zijn niet verslaafd. Begin 2007 had 79% een woning of kamer, hoewel soms zeer tijdelijk van aard. Driekwart van de vrouwen werkt alleen als prostituee, maar de helft van hen zou graag ander werk willen doen. De helft van de straatprostituees heeft schulden. Een deel verkeert in slechte lichamelijke conditie en/of is vermagerd.*

*Vrijwel alle straatprostituees hebben te maken met meervoudige en ernstige problematiek waaronder schulden, dagbesteding, problematische relaties, psychische problemen en middelengebruik, in wisselende combinaties en gradaties. Vervelende ervaringen vanuit de prostitutie voegen daar vaak nog een extra belasting aan toe. De drempel om te beginnen met tippelen is hoog, maar als ze eenmaal zijn begonnen is het zeer moeilijk om uit de prostitutie te stappen.*

*De meeste straatprostituees verkiezen werk op straat boven andere vormen van prostitutie. Wel worden mobiele telefoons en internet belangrijker om afspraken met klanten te maken. De organisaties zullen hun werkwijze daarop moeten aanpassen.*

## Leeftijd, herkomst en bezoekfrequentie

- De 37 straatprostituees die een registratiebrief hebben gekregen zijn gemiddeld 38 jaar, 5% was op 1 januari 2008 jonger dan 25. De prostituees die geen brief kregen maar in 2007/2008 wel de zone bezochten zijn jonger: gemiddeld 32 jaar en 26% was jonger dan 25.
- Van de straatprostituees met registratiebrief is driekwart van Nederlandse afkomst en de helft woonde in Nijmegen. Van de vrouwen die geen brief kregen kwam 46% van buiten Nederland.
- Straatprostituees met registratiebrief gebruiken vaker middelen dan zij die geen brief kregen.
- Er zijn 167 verschillende straatprostituees die in 2007/2008 de zone bezochten en later geen registratiebrief kregen. Een groot deel is echter slechts korte tijd in de Huiskamer geweest.

Uiteindelijk hebben 37 vrouwen een registratiebrief ontvangen. Deze vrouwen mogen dus op de tippelzone werken omdat ze daar al minstens twee jaar regelmatig waren geweest en een aanvraag hebben ingediend. De grafiek op de volgende bladzijde toont de leeftijd en herkomst van deze groep.

Op 1 januari 2008 waren de twee jongste vrouwen met registratiebrief 24 jaar en de oudste was 59 jaar. De helft van de vrouwen is tussen de 35 en 44 jaar. De gemiddelde leeftijd is 38 jaar. Driekwart van de vrouwen is van Nederlandse afkomst. Verder zijn 3 vrouwen afkomstig uit Roemenië, 2 uit Tsjechië, een uit Turkije, een uit Afrika en een uit Azië.

Op het moment van de aanvraag moesten de vrouwen ook hun adres invullen. Deze adressen zijn ook gecontroleerd. De helft van de vrouwen had een adres in Nijmegen (12 bij het MFC, vaak alleen als postadres voor daklozen, en 5 op een andere locatie). Vijf vrouwen komen uit west-Nederland en de andere 14 uit een plaats in de regio (binnen een straal van 60 kilometer).

Het rechterdeel van de grafiek laat de kenmerken zien van alle straatprostituees die gedurende 2007 en/of 2008 de Huiskamer van de Cirkel hebben bezocht maar niet in het bezit zijn van een registratiebrief. Dit zijn in totaal 167 vrouwen: 4½ keer zo veel als het aantal vrouwen dat wel een brief kreeg. Daarbij moet nadrukkelijk worden aangetekend dat veel vrouwen slechts gedurende korte tijd gebruik hebben gemaakt van de Huiskamer (en dus waarschijnlijk ook van de tippelzone). Van de 167 prostituees zijn er 86 (dat is 51%) die slechts gedurende een kalendermaand een of meer keren in de Huiskamer geweest en nog eens 27 (16%) gedurende twee kalendermaanden. Er waren 25 vrouwen (15%) die van de eerste 9 maanden van 2007 (voor de invoering van de registratieplicht) ten minste 6 maanden de zone hebben bezocht.

De leeftijdsopbouw van deze groep is veel jonger dan die van de straatprostituees met een registratiebrief: een kwart was op 1 januari 2008 jonger dan 25 jaar. Bovendien waren ze vaker afkomstig uit het buitenland: 16% uit Duitsland, 21% uit Oost-Europa (waarvan driekwart – 27 prostituees – uit Bulgarije) en 9% uit andere landen. Ruim de helft was afkomstig uit Nederland of de herkomst is onbekend. Van alle vrouwen zonder registratiebrief hebben 25 vrouwen (al dan niet tijdelijk) Nijmegen als woonplaats opgegeven.

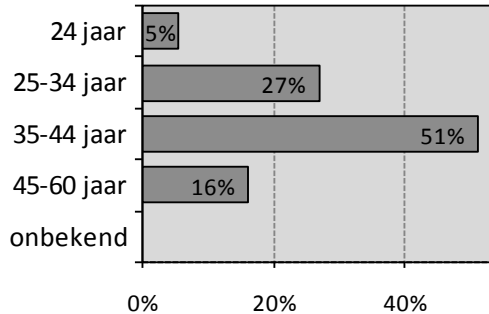
Het overzicht laat ook zien dat er een duidelijk verschil is in drugsgebruik. Uit gegevens van de Cirkel blijkt dat van de vrouwen met een registratieplicht driekwart gebruik maakt van middelen (vooral drugs en alcohol). Onder vrouwen die niet werden toegelaten is dat slechts een derde. Van de vrouwen die in 2008 voor het eerst in de Huiskamer kwamen is een groter deel verslaafd (zie blz.30). Over middelengebruik van de prostituees met een registratiebrief is meer te lezen op blz.16.

Helemaal onderaan in het overzicht tot slot is de bezoekfrequentie af te lezen. De straatprostituees die een registratiebrief hebben gekregen bezochten de Cirkel gedurende de eerste 9 maanden van 2007 gemiddeld 7,8 keer per maand. Na de invoering van de registratieplicht (oktober 2007 tot en met mei 2008) bezochten zij de Cirkel (en dus waarschijnlijk ook de tippelzone) iets vaker: gemiddeld 8,7 keer. De vrouwen die later geen registratiebrief zouden krijgen kwamen ook de eerste 9 maanden van 2007 veel minder vaak op de zone en in de Cirkel: gemiddeld 2,1 keer per maand. De frequentie van deze groep is mede zo laag omdat een deel ervan slechts korte tijd op de zone is geweest. Na de invoering van de registratieplicht was de bezoekfrequentie aan de Cirkel natuurlijk veel lager. Van de 167 vrouwen zonder registratiebrief waren er 31 die na 1 oktober 2007 nog in de Cirkel zijn geweest (waarvan 12 die er in de eerste 9 maanden van 2007 niet waren geweest). Deze 31 vrouwen brachten in totaal na 1 oktober 2007 nog 158 bezoeken aan de Cirkel.

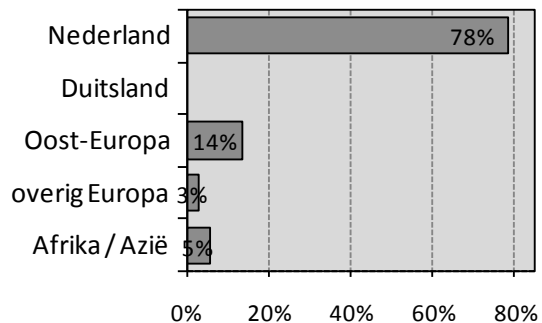
## Kenmerken van de geregistreerde en niet-geregistreerde straatprostituees

### Geregistreerde prostituees (in november 2008): 37 personen

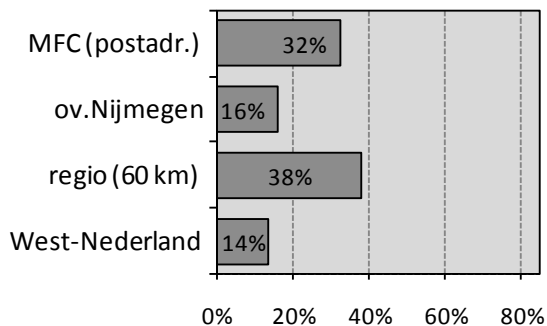
#### Leeftijd (op 1 januari 2008)



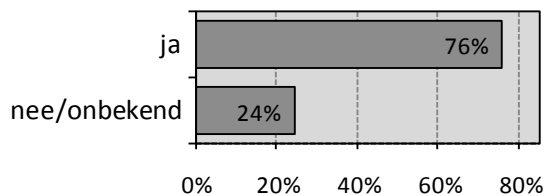
#### Herkomst



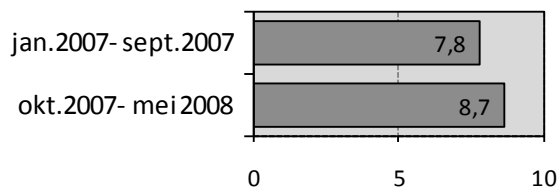
#### Woonadres (tijdens aanvraag)



#### Drugsgebruik (volgens Cirkel)

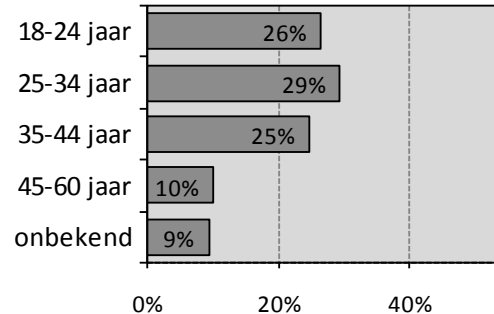


#### Gem.aantal bezoeken per maand Cirkel

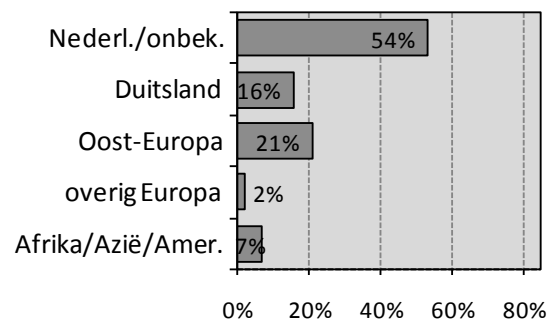


### Overige prostituees die in periode 1 jan.2007 – 1 juni 2008 Cirkel bezochten: 167 personen

#### Leeftijd (op 1 januari 2008)



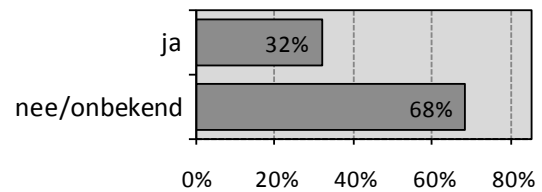
#### Herkomst



#### Woonplaats

exacte woonplaats  
vaak niet bekend

#### Drugsgebruik (volgens Cirkel)



#### Gem.aantal bezoeken per maand Cirkel



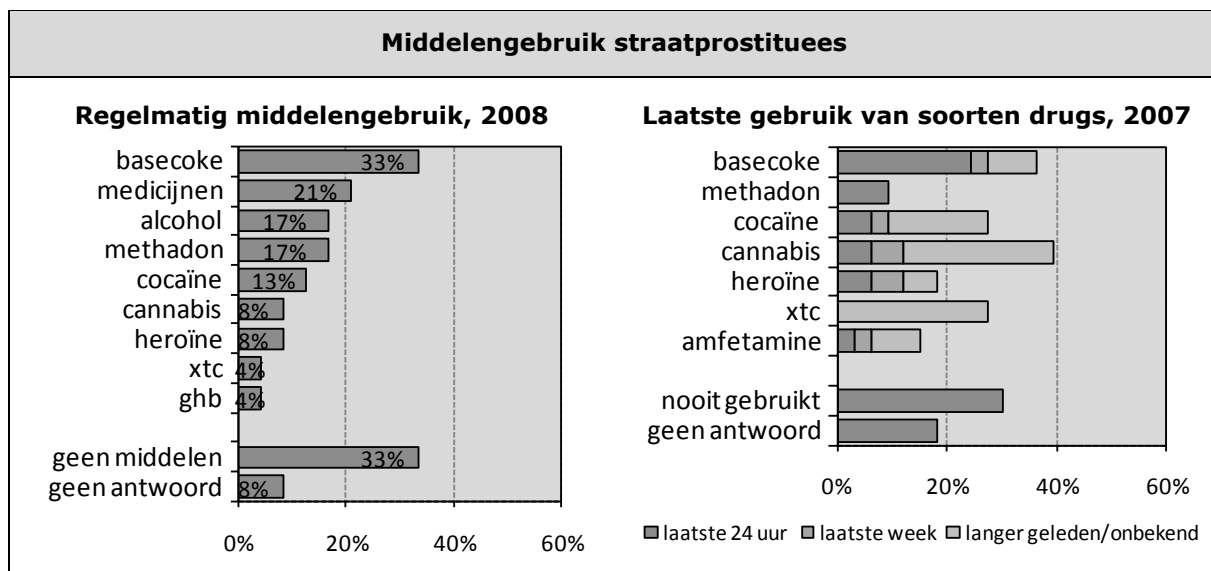
Bron: Registratieplicht / registratie De Cirkel.

## Middelengebruik

- Van de straatprostituees met registratiebrief gebruikt ruim de helft regelmatig drugs, alcohol en/of medicijnen. Basecoke wordt het meest gebruikt: door een derde deel. Veel prostituees gebruiken meerdere middelen.
- Een deel van de straatprostituees gebruikt niet regelmatig middelen en is niet verslaafd.
- Een kwart van de straatprostituees geeft zelf aan last te ervaren van middelengebruik.

Van de 24 straatprostituees (met of zonder registratiebrief) die in oktober 2008 hebben meegewerkt aan de enquête zeggen er 8 niet regelmatig middelen te gebruiken of alleen te roken (33%). Ruim de helft (14 prostituees ofwel 58%) gebruikt wel regelmatig middelen, terwijl 2 prostituees de vraag niet hebben ingevuld. Van de prostituees die middelen gebruiken, gebruikt de helft minstens drie verschillende soorten (bijvoorbeeld alcohol, cannabis en basecoke). Van de verschillende middelen worden basecoke (33% van alle prostituees) en medicijnen het meest gebruikt.

In de enquête die in maart/april 2007 werd gehouden door medewerkers van de Cirkel werd op een iets andere manier gevraagd naar middelengebruik. Van de 33 respondenten dronken er twee dagelijks alcohol; zij gebruikten recent ook drugs. Een derde van de vrouwen zei geen alcohol te drinken. De helft van de vrouwen slikt medicijnen (vooral kalmerende middelen en medicijnen tegen migraine), waarvan driekwart dagelijks. Ook gaf de helft van de vrouwen aan recent of ooit drugs te hebben gebruikt. De frequentie waarmee ze dat deden blijkt uit de rechtergrafiek. Ook uit dit overzicht blijkt dat basecoke relatief veel wordt gebruikt: 8 vrouwen (een kwart van alle respondenten) had het laatste etmaal nog basecoke gebruikt.



Bron: enquêtes onder straatprostituees (links: november 2008, n=24) (rechts: maart/april 2007, n=33).

In dezelfde enquête uit 2007 gaf driekwart van de vrouwen aan geen last te ervaren van (eventueel) middelengebruik. Onder hen zijn ook 5 vrouwen die de laatste 24 uur nog basecoke, cocaïne en/of cannabis hadden gebruikt. Een kleine 20% zegt wel last te hebben van het eigen middelengebruik. De vrouwen die last ervaren van medicatie geven aan dat zij geen drugs of dagelijks alcohol gebruiken.

In de interviews werd ook gesproken over het middelengebruik. Aangegeven werd dat een deel van de straatprostituees zwaar verslaafd is. Anderen zijn niet of minder verslaafd maar gebruiken wel, terwijl een derde groep geen middelen gebruikt. De transgenders behoren bij de laatste groep. Verslaafden zijn relatief sterk gebonden aan hun 'eigen' gemeente. Niet-verslaafde vrouwen kiezen er vaker voor om juist buiten de eigen gemeente te werken, waar ze anoniemer zijn.

Overigens verblijft het merendeel van de verslaafde vrouwen in Nijmegen (in MFC, woonruimte of op straat), terwijl de niet verslaafde vrouwen voor een groot deel in de regio of nog verder weg hun woonadres hebben. Dat blijkt zowel uit de enquête als uit informatie van de Cirkel.



## Leefsituatie en schulden

- Begin 2007 had 79% een woning of kamer, hoewel soms zeer tijdelijk van aard.
- Een deel van de vrouwen kan bij niemand terecht of alleen bij medewerkers van de Cirkel.
- Driekwart van de vrouwen werkt alleen als prostituee, maar de helft van hen zou graag ander werk willen doen. Ruim een kwart van alle straatprostituees wil daarbij graag ondersteuning.
- De helft heeft schulden, waarvan iets minder dan de helft voor meer dan € 5000,-.

Uit de enquête in maart en april 2007 door de Cirkel onder de straatprostituees die toen de zone bezochten is meer informatie beschikbaar over de leefsituatie van de vrouwen. Opgemerkt moet worden dat de enquête is afgenomen voor invoering van de registratieplicht. Van de 33 vrouwen die meewerkten aan de enquête werkte ruim 60% meer dan een jaar op de zone (waarvan de helft al meer dan 3 jaar); 30% werkte minder dan een half jaar in Nijmegen.

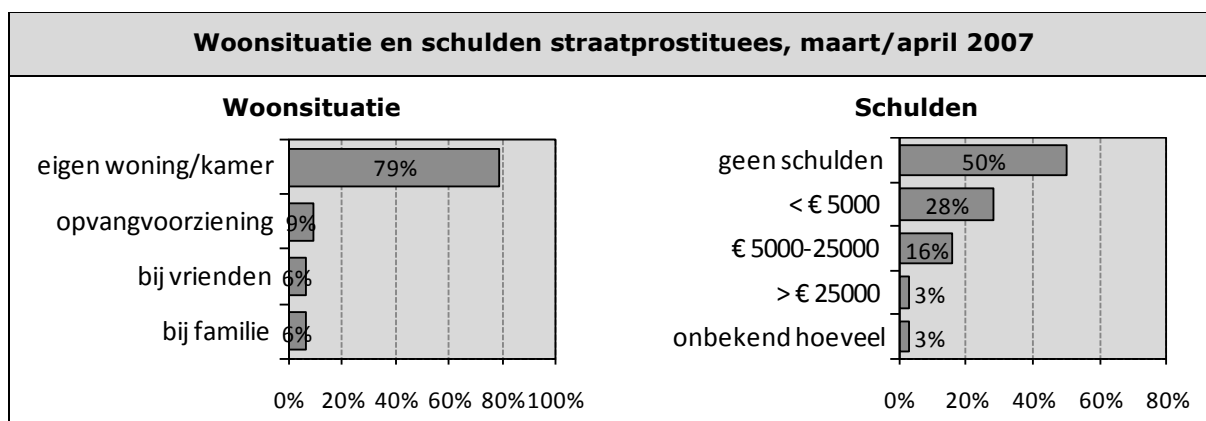
Gevraagd naar de huidige woonsituatie geeft 79% aan dat ze een eigen woning of kamer hebben. Wel is het zo dat deze woonruimte soms zeer tijdelijk van aard kan zijn. De andere vrouwen wonen in een opvangvoorziening (9%), bij vrienden of kennissen (6%) of bij familie (6%). In de interviews werd gemeld dat een deel van de straatprostituees op straat slaapt en sommigen op wisselende adressen, al dan niet in ruil voor seks. In de enquête zegt 80% tevreden te zijn over de huidige woonsituatie. De drie vrouwen die in een opvangvoorziening verbleven waren allen ontevreden over de huidige woonsituatie.

Tweederde van de vrouwen geeft aan een partner te hebben. Op twee vrouwen na zijn zij tevreden over hun huidige relatie. Een vrouw zegt ruim 30 jaar getrouwd te zijn met haar man. Als personen waar de vrouwen goed terecht kunnen worden genoemd (in deze volgorde): familie, partner, de medewerkers van de Cirkel en vrienden. Niet iedereen die tevreden is met de huidige partner kan bij hem terecht. Vier vrouwen (allen cliënten van het MFC met meervoudige problematiek) kunnen bij niemand terecht. Voor enkele andere vrouwen zijn de medewerkers van de Cirkel de enige mensen in hun omgeving bij wie zij ervaren terecht te kunnen.

De helft van de vrouwen zegt schulden te hebben, waarvan iets minder dan de helft voor een bedrag van meer dan € 5000,-. Van de vrouwen met schulden zegt driekwart daar last van te hebben, maar slechts een kwart heeft momenteel hulp voor het oplossen van deze schulden (via het MFC, bewindvoerder of de wet schuldsanering).

Een kwart van de vrouwen gaf aan naast haar werk als prostituee ook nog ander werk te hebben. Van de overige driekwart zou de helft graag ander werk willen doen. Van de 33 vrouwen waren er 9 die graag ondersteuning zouden willen bij het vinden van ander werk of het weer volgen van een studie. Een op de drie vrouwen is niet tevreden over de huidige dagbesteding. Tweederde van hen zou graag ondersteuning willen bij het vinden van een andere dagbesteding.

In de enquête door Oostveen in oktober 2008 werd gevraagd of de prostituees met registratiebrief ook andere inkomsten hebben. Drie van hen (15%) werken ook in de escort of bezoeken klanten thuis en 2 (10%) hebben ander werk buiten de prostitutie. Zes van de vrouwen (30%) zeggen een uitkering te hebben (vrouwen zonder vast woonadres kunnen geen uitkering krijgen). De helft van de vrouwen heeft uitsluitend inkomen van het tippelen.



Bron: enquête onder straatprostituees door De Cirkel (n=33).

## Gezondheid en (meervoudige) problematiek

- Een deel van de straatprostituees verkeert in slechte lichamelijke conditie of is vermagerd.
- Vrijwel alle vrouwen hebben te maken met meervoudige en ernstige problematiek op gebied van onder meer schulden, dagbesteding, relaties, psychische problemen en middelengebruik – in wisselende combinaties en gradaties.
- Daar bovenop komt nog de belasting van vervelende werkervaringen door het tippelen.
- Er bestaat een hoge drempel om te beginnen met tippelen, maar als ze eenmaal begonnen zijn blijkt het zeer moeilijk om uit de prostitutie te stappen.

In de enquête door de Cirkel gaf 21% van de vrouwen aan lichamelijke klachten te hebben; de meesten van hen ervaren ook last van middelengebruik. Lichamelijke klachten zijn bijvoorbeeld een hernia, depressiviteit, moeite met lopen, pijn in de botten en vermoeidheid. Een van de vrouwen schreef op: "Ik heb pijn in mijn ogen, in mijn rug en oorlellen. Mijn gebit is kapot, deze doet pijn en zou vervangen moeten worden. Ook zit ik geestelijk heel erg in de knoop. Ik vind het moeilijk om hierover te praten en om te uiten. Dit is echt klote hoor!"

In de interviews bevestigden de GGD medewerkers dat een deel van de vrouwen in slechte conditie is. Een deel van hen heeft bijvoorbeeld longklachten, huidproblemen of is ernstig vermagerd. Een deel van de straatprostituees verzorgt zichzelf juist goed. De GGD geeft ook aan dat juist de zwaarste en moeilijkste gevallen vaak niet op het spreekuur komen.

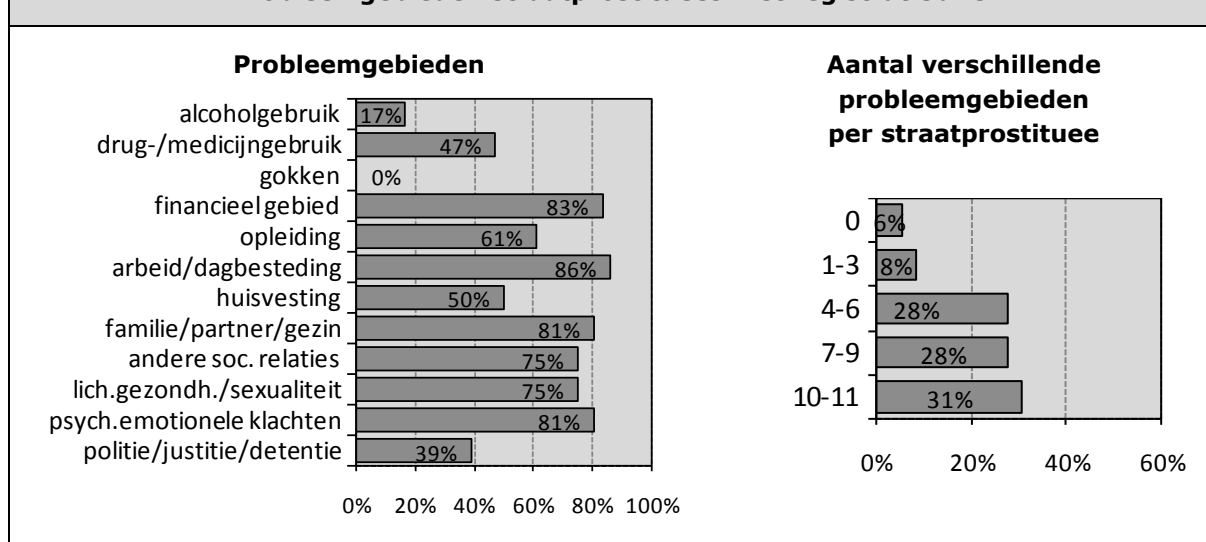
In de diverse interviews werd nadrukkelijk aangegeven dat veel vrouwen psychische problemen hebben. Daarbij komt ook nog dat prostitutie een heel ingrijpend beroep is met veel taboes, risico's en vervelende ervaringen. Deze belasting van het werk komt nog bovenop de last die de vrouwen sowieso al met zich meedragen door hun problematiek. In Rotterdam werd in dat verband overigens gemeld dat voor een deel van de vrouwen die niet meer tippelen de behoefte aan drugs was afgenomen, alleen al omdat ze geen vervelende tippelervaringen meer hoeven te verdringen. Verslaving en straatprostitutie houden elkaar dus in zekere zin in stand.

Straatprostitutie wordt in de interviews genoemd als de onderkant van het aanbod binnen de prostitutie, en de prostituees als een van de zwaarste en moeilijkste groepen om te helpen. Zij behoren tot de categorie zorgmijders waarin je veel tijd moet investeren om 'de vraag achter de vraag' in beeld te krijgen. In het rapport naar aanleiding van de enquête door de Cirkel, 'De vrouwen van de Nijmeegse tippelzone', wordt geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de vrouwen die werken op de tippelzone in een geïsoleerde positie leeft en de weg naar hulpverlening niet automatisch vindt. Als factoren die daaraan bijdragen worden genoemd:

- het verstoorde dag- en nachtritme (vrouwen werken 's nachts en slapen overdag, dit draagt er aan bij dat afspraken niet gemaakt of niet nagekomen worden)
- schaamte,
- eerdere (negatieve) ervaringen met de hulpverlening,
- sociaal isolement,
- een onderdrukkende relatie waarbij zij niet zelf iets kunnen ondernemen, en/of
- de woonsituatie (het MFC kan voor deze vrouwen onvoldoende veiligheid bieden: ze voelen zich opgejaagd en kwetsbaar tussen de vele mannelijke bezoekers).

De Cirkel heeft in 2008 voor alle vrouwen met een registratiebrief de probleemgebieden ook zelf in kaart gebracht. Uit deze inventarisatie blijkt dat op de volgende zes gebieden tenminste driekwart van de vrouwen problemen heeft: financiën, arbeid/dagbesteding, familie/partner/gezin, andere sociale relaties, lichamelijke gezondheid/seksualiteit en psychisch emotionele klachten. Rond de helft heeft problemen op gebied van opleiding, huisvesting, contacten met politie/justitie of drugsgebruik en 17% met alcoholgebruik. Gokverslaving speelt niet bij deze groep. Zes van de tien vrouwen hebben te maken met meer dan 6 van de genoemde probleemgebieden tegelijk. Er zijn ook twee vrouwen (6%) voor wie geen van de probleemgebieden van toepassing is.

## Probleemgebieden straatprostituees met registratiebrief



Bron: inventarisatie door De Cirkel van straatprostituees met een registratiebrief (n=36).

Uit de interviews komt ook een beeld naar voren van de problematiek met onder meer verslaving, schulden, psychische problemen (en soms ernstige psychiatrische problematiek), problematische relaties, gezondheidsproblemen en dakloosheid. Sommige vrouwen zijn verstandelijk beperkt en er zou regelmatig sprake zijn van seksueel misbruik in het verleden (of nog steeds). Het algemene beeld is dat eigenlijk elke straatprostituee te maken heeft met multiproblematiek. Wel zijn er aanzienlijke verschillen in de gradatie van deze problemen en de combinaties van problematiek. De problematiek is dus vaak ernstig, maar vooral ook van persoon tot persoon erg verschillend. Als gevolg daarvan is het niet eenvoudig deze groep te helpen en is maatwerk nodig dat aansluit op de specifieke aard en combinatie van problemen. Ervaringen in Rotterdam laten zien dat de dieper liggende problematiek vaak pas zichtbaar wordt nadat de eerste stappen zijn gezet op weg naar stabielere levensomstandigheden (namelijk: geen prostitutie meer, een stabiele woonsituatie, verslavingszorg en dergelijke). Veel vrouwen op tippelzones 'zijn vooral bezig met overleven'. Dat laatste geldt vooral voor prostituees met een ernstige verslaving. Een klein deel van de vrouwen geeft veel overlast in de woonomgeving, maar de prostituees staan niet bekend als veelplegers van bijvoorbeeld diefstallen. Een deel van de vrouwen werkt slechts af en toe, bijvoorbeeld om hoge rekeningen te kunnen betalen. Andere vrouwen worden waarschijnlijk uitgebuit door pooiers, of zijn mogelijk slachtoffer van mensenhandel – maar zullen dat niet snel zelf toegeven.

Een specifieke positie nemen de transgenders in, waarvan er in Nijmegen enkele een registratiebrief hebben gekregen. Zij zijn niet verslaafd en besteden veel aandacht aan hun uiterlijk. De inkomsten uit prostitutie gebruiken ze onder meer om de kostbare operaties te bekostigen, advocaatkosten te betalen (vanwege verblijfsprocedures) of om wat geld naar familie te sturen. De meeste transgenders komen uit het buitenland (in Nijmegen uit Oost-Europa). Mannelijke prostituees zijn er al jaren niet meer op de tippelzone.

In de groepsdiscussie kwam ook de vraag aan bod of vrouwen een bewuste keus maken voor de straatprostitutie. Het algemene beeld is dat wanneer vrouwen beginnen met tippelen, zij over het algemeen ernstig in de problemen zijn geraakt en het tippelen als enige uitweg zien om verslaving of ernstige schulden te bekostigen (en soms worden gedwongen door hun vriend of via mensenhandel). Dan nog blijft de drempel hoog. Anderzijds is het ook zo dat wanneer ze eenmaal begonnen zijn te werken als straatprostituee, de drempel ook erg hoog is om er weer mee te stoppen. De zelfstandigheid van het werk (zelf werktijden kiezen en zelf beslissen of je met iemand mee gaat en hoe ver je gaat), de hoge inkomsten, gebrek aan alternatieven en de gecompliceerde problematiek van de vrouwen maken het erg moeilijk uit de straatprostitutie te stappen, zoals ook in andere gemeenten blijkt. In dat verband werd ook regelmatig aangegeven dat alleen maar het stopzetten van straatprostitutie, als dat al zou kunnen, bij lange na onvoldoende is om de problematiek van de vrouwen op te lossen.

## **Straatprostitutie en overlap met andere vormen van prostitutie**

- De meeste straatprostituees verkiezen het werk op straat boven andere vormen van prostitutie.
- Mobiele telefoons en internet worden belangrijker om afspraken met klanten te maken. Deze vorm van prostitutie speelt zich af buiten het zicht van toezicht en hulpverlening.
- Deze ontwikkeling was er al voor de registratieplicht, maar vrouwen die geen brief kregen zijn mogelijk meer verdrongen naar deze onzichtbare vormen. Organisaties moeten hun werkwijze aanpassen om ook deze meer anonieme vormen van prostitutie te bereiken.

We zagen al dat een (heel klein) deel van de straatprostituees zich ook bezig houdt met andere vormen van prostitutie. Het merendeel van de straatprostituees maakte echter een duidelijke keuze om te gaan tippelen. Bij andere vormen, zoals in clubs of achter de ramen, moeten ze huur betalen, zich aan vaste, langere werktijden houden of onder alle omstandigheden de aanwijzingen of 'menukaart' van de exploitant volgen. In de groepsdiscussie werd dan ook opgemerkt dat 'in onze ogen' straatprostitutie wellicht de minst wenselijke vorm van prostitutie is, maar dat de vrouwen dat anders zien: ze betalen geen huur, kiezen zelf hun werktijden en beslissen op elk moment zelf of ze met iemand meegaan, wat ze met hem doen en voor welke prijs. Een klein deel van de straatprostituees werkt ook wel eens in andere steden (Arnhem, Utrecht), zoals ook een deel van de klanten andere tippelzones bezoekt.

In bijna alle interviews werd wel gewezen op geleidelijke ontwikkelingen rond de (straat)prostitutie in Nijmegen en de rest van Nederland. Omdat bijna iedereen toegang heeft tot mobiele telefoons en internet, wordt het steeds gemakkelijker om via deze kanalen afspraken met klanten te maken (op een afgesproken locatie op straat, bij de klant of prostituee thuis of bijvoorbeeld in een hotel). Voor deze afspraken zijn prostituees niet afhankelijk van de tippelzone. Deze vorm van prostitutie geeft weliswaar meestal geen overlast, maar onttrekt zich volledig aan het zicht van politie en hulpverleners, die zich dan ook zorgen maken over hulpverlening voor en veiligheid van deze groep prostituees. De vrouwen die vooral op deze manier werken raken steeds meer geïsoleerd. Deze ontwikkeling loopt al langere tijd en staat daarmee los van de invoering van de registratieplicht. Wel is het denkbaar dat vrouwen die geen registratiebrief hebben gekregen meer naar deze onzichtbare vormen van prostitutie zijn verdrongen. In de interviews werd opgemerkt dat de verschuiving naar meer anonieme vormen in ieder geval betekent dat de organisaties hun werkwijze moeten aanpassen om ook de meer anonieme groepen te bereiken.

## Verloop in de doelgroep

- Er was altijd een aanzienlijk verloop in de doelgroep. Vooral niet verslaafde vrouwen werken buiten hun eigen woonplaats en circuleren tussen steden. Verslaafde straatprostituees zijn veel minder mobiel. Het komt vaak voor dat een vrouw enige tijd niet tippelt en dan weer begint.
- In 2006 en 2007 was er een sterkere toestroom van prostituees uit Oost-Europa, Duitsland en west-Nederland. Zij waren nadrukkelijk aanwezig, maar veel van hen slechts korte tijd.
- Behalve dit circuleren is er altijd nieuwe instroom geweest van vrouwen uit de regio. In de eerste 8 maanden van 2008 waren er 17 vrouwen die voor het eerst de Huiskamer bezochten; minstens 7 van hen zijn verslaafd en hebben een binding met de regio.
- Echte uitstroom is er weinig: slechts een enkeling lukt het uit de prostitutie te stappen.

Voor een goed oordeel over de registratieplicht is het belangrijk om een goed zicht te hebben op het verloop in de straatprostituees. Er is een min of meer vaste groep straatprostituees die al geruime tijd in Nijmegen leeft en werkt. Er is echter altijd verloop geweest in de groep. Voor een deel gaat het daarbij om verplaatsing. Met name de niet verslaafde prostituees kiezen er voor om niet in hun eigen woonplaats te werken. Een deel van hen circuleerde over het land en soms van en naar het buitenland: als ze een tijdje in een andere stad werken zijn ze daar een nieuw gezicht en kunnen daarmee meer verdienen. Dat is echter door de invoering van een registratieplicht in veel gemeenten lastiger geworden. Verslaafde prostituees zijn veel minder mobiel en blijven meestal in hun 'eigen' stad. Het komt regelmatig voor dat een prostituee enige tijd uit beeld verdwijnt en later weer opduikt. Dat kan zijn in verband met een tijdelijk verblijf op een andere tippelzone of bijvoorbeeld op de Utrechtse prostitutieboten, maar ook omdat ze tijdelijk zijn opgenomen in Time-Out, een kliniek of in detentie (bijvoorbeeld omdat ze boetes niet betalen), tijdelijk een vaste vriend hebben of anderszins enige tijd niet tippelen. Vrouwen met schulden werken soms alleen in tijden dat ze het financieel extra zwaar hebben of nieuwe rekeningen moeten betalen. Anderen keerden nooit terug en van hen is het onduidelijk waar ze nu zijn en wat ze nu doen. Slechts een enkeling lukt het om echt uit de prostitutie te stappen, wat door allerlei redenen een zeer moeilijk proces is.

In de loop van 2006 en 2007 was er sprake van een sterkere toestroom van prostituees vanuit Oost-Europa en Duitsland, maar ook uit andere Nederlandse plaatsen. Oost-Europese vrouwen mogen nu legaal in Nederland wonen en werken. Vooral deze groep uit Oost-Europa gaf veel last op de zone omdat ze heel nadrukkelijk aanwezig waren. Veel van hen zijn echter slechts korte tijd op de tippelzone en in ieder geval in de Huiskamer geweest: van de 167 vrouwen die in 2007/2008 op de zone kwamen en later geen registratiebrief kregen is de helft slechts een maand (een of meer dagen) in de Huiskamer geweest (zie ook blz.14). Het grootste deel verdween dus vanzelf weer, ook zonder registratieplicht. Overigens had ook de gemeente Groningen af en toe (op beperktere schaal dan Nijmegen) nieuwe gezichten uit west-Nederland en Oost-Europa, maar verdwenen zij vanzelf. Deze gemeente vond het daarom niet nodig een registratieplicht in te voeren (zie blz.68). In het verleden waren er in Nijmegen meer (illegale) Zuid-Amerikanen en meer transseksuelen, maar die zijn ook verdwenen. Het feit dat Nijmegen begin 2007 nog maar een van de twee steden was met een officiële tippelzone zonder registratiebrief, maar ook bekend stond om de veilige (kleine en overzichtelijke) baan, droeg waarschijnlijk bij aan de extra toestroom.

Verloop was echter nooit alleen een kwestie van circuleren. Er is ook altijd een beperkte instroom geweest van nieuwe vrouwen uit Nijmegen of de regio en in de groepsdiscussie werd de verwachting uitgesproken dat dat ook altijd zal blijven. Van de vrouwen die verstrikt raken in verslaving en/of ernstige financiële problemen kiest een deel voor (straat)prostitutie, waarmee ze het hoofd boven water proberen te houden. In de periode januari-augustus 2008 waren er 17 vrouwen die voor de eerste keer in de Huiskamer kwamen (deels naar binnen gestuurd omdat ze op de zone wilden tippelen maar nog niet wisten van de registratieplicht), waarvan minimaal 7 verslaafd zijn én een binding met de regio hebben. Van het merendeel van de 10 anderen is er onvoldoende zicht op de problematiek omdat er slechts een of twee vluchtige contacten zijn geweest.



## De registratieplicht

---

*In de loop van 2006 en 2007 kende Nijmegen een relatief grote toestroom van vrouwen uit west-Nederland en Oost-Europa. Daardoor werd er meer getippeld buiten de zone en was de eigenlijke doelgroep van de tippelzone slechter bereikbaar voor hulp. Daarom werd op 1 oktober 2007 een registratieplicht ingevoerd: toegang tot de tippelzone werd beperkt tot prostituees die er aantoonbaar sinds 1 oktober 2005 hadden gewerkt en een registratiebrief aanvroegen. Dit hoofdstuk evalueert de invoering van de registratieplicht. Enkele direct betrokkenen waren niet betrokken bij het overleg over de invoering. Andere partijen waren tevreden over de zorgvuldigheid van het proces, maar niet allen over de criteria. Tot november 2008 waren 37 registratiebrieven verstrekt. Sommige vrouwen werken al lang op de tippelzone, maar konden niet bewijzen dat ze er al 2 jaar waren; anderen weigerden om diverse redenen om het aanvraagformulier in te vullen. Acht vrouwen kregen wel een registratiebrief maar komen in praktijk zelden of nooit in de Huiskamer. Er waren nauwelijks problemen in de weken na de invoering. Direct na 1 oktober 2007 werd het veel rustiger op de zone en de overlast nam duidelijk af. Wel wordt er nog steeds illegaal getippeld, zowel door vrouwen met een registratiebrief (als ze nog niet genoeg hebben verdiend om 2 uur) als door afgewezen vrouwen uit Nijmegen. Prostituees die een registratiebrief kregen werken weer vaker op de zone. Ze zijn goed in beeld bij hulpverleners en krijgen meer aandacht, maar het aanbod en toekomstperspectief voor de groep is niet verbeterd. Op de tippelzone zijn minder klanten. Van de toegelaten prostituees ziet 40% nadelen aan de registratieplicht en vindt de criteria te streng: zij vinden dat meer straatprostituees toegelaten hadden moeten worden. Onder prostituees die geen registratiebrief kregen is de grote groep uit west-Nederland en Oost-Europa zeer snel spoorloos verdwenen. Een kleine groep verslaafden met regio-binding is het contact met de zorg kwijtgeraakt, maar een deel tippelt nog in Nijmegen. Daarnaast is er nog steeds nieuwe instroom: in de eerste 8 maanden van 2008 waren er 17 nieuwe vrouwen, waarvan minimaal 7 verslaafd en met binding aan Nijmegen. Prostituees die zonder registratiebrief nog in Nijmegen werken doen dat verborgen, waardoor hulp, gezondheidszorg en opsporing mensenhandel onmogelijk zijn geworden. De registratieplicht helpt om overlast te bestrijden, maar leidt niet tot betere hulp. De organisaties in Nijmegen willen de registratieplicht aanpassen teneinde wel betere hulp te bieden: soepeler en in combinatie met een casusoverleg en een veel beter zorgaanbod. Omdat het tijd kost om inzicht te krijgen in de problematiek van nieuwe prostituees pleit Iriszorg voor de mogelijkheid een tijdelijke pas te verstrekken. Na de proefperiode kan dan een definitieve pas worden verstrekt of een alternatief zorgaanbod zonder prostitutie.*

## Aanleiding voor de invoering van een registratieplicht

- Sinds het najaar van 2006 nam de overlast rond de tippelzone toe door een stijging van het aantal prostituees, vooral uit west-Nederland en Oost-Europa. Dat leidde tot een toename van de concurrentie, waardoor er meer buiten de zone werd getippeld en de eigenlijke doelgroep van de tippelzone minder goed bereikbaar was voor hulpverleners in de Huiskamer.
- In juni 2007 besloot het College van B&W om per 1 oktober 2007 een registratieplicht in te voeren.

Anderhalf jaar geleden waren Nijmegen en Groningen de enige gemeenten met een officiële tippelzone waar nog geen registratieplicht gold en iedere prostituee dus kon tippelen. Sinds het najaar van 2006 was echter sprake van een toename van overlast rond de tippelzone. Het aantal prostituees op de zone steeg sterk. Daarvoor waren twee belangrijke redenen:

- De sluiting van de tippelzones in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Een deel van de vrouwen ging elders tippelen. Andere steden met een tippelzone, inclusief Utrecht, beperkten of blokkeerden de instroom van prostituees uit deze grote steden. Omdat in Nijmegen nog geen registratieplicht gold konden ze daar nog wel terecht.
- Een toename van de instroom van vrouwen uit Oost-Europa, met name sinds de toetreding van enkele landen tot de Europese Unie. Op grond van het Gemeenschapsrecht hadden deze vrouwen het recht in Nederland te werken en kon hen dus ook de toegang tot de tippelzone niet worden ontzegd. Prostitutie is voor deze vrouwen een manier om snel geld te verdienen, waarbij tippelprostitutie laagdrempelig is (geen kosten voor kamerhuur e.d.). Van een deel van de vrouwen wordt vermoed dat er ook mensenhandel speelt achter de nieuwe toestroom.

De toestroom van vrouwen (maar ook transseksuelen) uit het westen van Nederland en uit Oost-Europa leidde tot toenemende concurrentie voor de vrouwen uit Nijmegen. Ook was sprake van een verandering van klanten die de zone bezochten. Een deel van de Nijmeegse vrouwen probeerde daardoor weer buiten de zone te gaan tippelen. Dat leidde tot meer tippeloverlast, maar betekende tevens dat deze vrouwen (afkomstig uit Nijmegen en vaak verslaafd) minder goed bereikbaar waren voor de hulpverleners in de Huiskamer. Door deze ontwikkelingen konden de oorspronkelijke doelstellingen van de tippelzone dan ook onvoldoende worden waargemaakt. Ook was de zone niet ingericht voor het grote aantal prostituees en klanten. De grote toeloop maakte ook het toezicht en het contact met de prostituees in de Huiskamer moeilijker.

In juni 2007 besloot het College van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen dat ook in deze gemeente een registratieplicht moest worden ingevoerd. In die afweging was meegenomen dat de invoering van een registratieplicht in Utrecht, Arnhem en Eindhoven enkele jaren eerder succesvol was geweest (in ieder geval om de overlast te verminderen) zoals op blz.33 wordt omschreven. Gekozen werd voor een eenvoudig registratiesysteem om zo geen onnodige drempels op te werpen. Ook werd besloten om de registratieplicht zo snel mogelijk in te voeren en vervolgens op basis van de eind 2008 uit te voeren evaluatie (die nu voor u ligt) de resultaten van die invoering kritisch te bekijken. Het doel van de registratieplicht was om de overlast te beëindigen en de zone weer toegankelijk te maken voor de doelgroepen waarvoor die oorspronkelijk bedoeld was.



## Criteria voor de invoering

- Doel van de criteria voor de registratieplicht was dat de zone weer toegankelijk werd voor met name verslaafde vrouwen uit de regio Nijmegen.
- Voor toelating tot de zone kwamen in aanmerking prostituees van minimaal 18 jaar die ten minste twee jaar lang gebruik hadden gemaakt van de tippelzone en het zorgaanbod.
- Er werd gekozen voor een relatief laagdrempelig registratiesysteem, maar prostituees moesten wel een aanvraagformulier invullen en identiteitsbewijs tonen.
- Er was geen hardheidsclausule of andere mogelijkheid om uitzonderingen toe te staan.

Tijdens vergaderingen van het beleidsoverleg tussen gemeente, politie, Iriszorg en Bureau Toezicht en in overleg met de juristen van de afdeling Veiligheid en Bestuurlijke en Juridische zaken werd gezocht naar de meest optimale criteria voor toelating tot de zone op basis van de registratieplicht. Deze criteria moesten ervoor zorgen dat de zone weer toegankelijk werd voor vrouwen uit de oorspronkelijke doelgroep (met name verslaafde vrouwen uit de regio Nijmegen), terwijl de recente toestroom uit west-Nederland en Oost-Europa kon worden geweerd. Uiteindelijk leidde dit tot de volgende criteria:

- De prostituees moeten de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.
- Ze moeten aan kunnen tonen dat ze gedurende ten minste twee jaar (voorafgaand aan de ingangsdatum) met enige regelmaat op de tippelzone hebben gewerkt.
- Ze moeten aan kunnen tonen dat ze in deze twee jaar gebruik hebben gemaakt van het zorgaanbod op de zone c.q. verbonden aan de zone.

De criteria betekenen feitelijk dat de minimumleeftijd voor afgifte van een registratiebrief 20 jaar was, aangezien minderjarigen nooit op de zone mochten werken. Verder betekenen de criteria dat sprake is van een uitsterfbeleid, omdat nieuwe instroom niet mogelijk is – ook niet van verslaafde vrouwen uit Nijmegen. De gemeente realiseerde zich bij de invoering dat deze criteria wellicht niet optimaal waren, maar ze leken de beste (juridisch haalbare) keuze om de situatie voorafgaand aan de grotere toeloop van straatprostituees (twee jaar eerder) te herstellen. Afsproken werd om de registratieplicht met deze criteria eind 2008 te evalueren. De genoemde minimumleeftijd van 20 jaar en het uitsterfbeleid waren dus geen expliciete keuzes, maar vloeiden voort uit de gekozen criteria.

Er werd gekozen voor een relatief licht registratiesysteem. De prostituees moesten een aanvraagformulier invullen waarop slechts een zeer beperkt aantal gegevens werd gevraagd (naam, adres, geboortedatum, burgerservicenummer en een kopie van een identiteitsbewijs). Daarnaast moest of Iriszorg of de politie, op basis van hun eigen registraties, bevestigen dat de prostituee al twee jaar op de tippelzone werkte. Ook moest Iriszorg of de politie het identiteitsbewijs controleren. De gemeente controleerde het opgegeven adres in de GBA.

Wanneer een prostituee het door Iriszorg of de politie ondertekende formulier inleverde en aan de criteria voldeed, werd door de burgemeester een registratiebrief verstrekt. De procedure voorziet niet in een hardheidsclausule of een andere mogelijkheid om prostituees die niet aan de voorwaarden voldoen alsnog een registratiebrief te kunnen verstrekken. Om te kunnen werken op de zone moeten de prostituees een aanvraagformulier inleveren en hun identiteitsbewijs laten zien. Wie wel aan de voorwaarden voldeed maar (nog) geen registratiebrief had aangevraagd kreeg geen toegang tot de zone.

In de rest van dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de invoering van de registratieplicht in de praktijk is verlopen. Die beschrijving is grotendeels gebaseerd op informatie uit de interviews.

## Hoe verliep de invoering?

- De invoering werd met de partners voorbereid in het beleidsoverleg tippelzone. Enkele direct betrokken professionals voelden zich buitengesloten.
- Er zijn 37 registratiebrieven verstrekt, waarvan het merendeel gedurende de eerste maanden.
- Sommige vrouwen werken al lang op de zone, maar konden niet bewijzen dat ze er al 2 jaar waren.
- Sommige vrouwen die wel recht hadden op registratie wilden de registratiebrief niet aanvragen. Acht anderen kregen wel een registratiebrief, maar komen (vrijwel) nooit in de Huiskamer.
- Er waren nauwelijks problemen in de weken direct na 1 oktober: het werd direct rustiger.
- Voor de invoering van de registratieplicht was het aantal prostituees per avond gestegen van 12-15 naar 23. Sinds 1 oktober 2007 zijn er gemiddeld 11 prostituees.

Gedurende de maanden voorafgaand aan de invoering zijn het registratiesysteem en de criteria regelmatig besproken in het beleidsoverleg. De medewerkers van Iriszorg en de politie toonden zich tevreden over de zorgvuldigheid van dit proces, ook al was Iriszorg het niet eens met de criteria. De medewerkers van de GGD (arts en verpleegkundigen) en de toezichthouders, die ook zeer nauw betrokken zijn bij de dagelijkse gang van zaken, maken niet zelf deel uit van het beleidsoverleg. Daardoor waren zij niet rechtstreeks bij dit proces betrokken en naar hun mening werd ook niet gevraagd. Deze medewerkers voelden zich dan ook voor een voldongen feit gesteld. Zij zagen wel de noodzaak om iets te doen aan de grote instroom, maar waren het niet eens met de harde criteria en het uitsterfbeleid. De voorzitter van het beleidsoverleg is overigens van mening dat de betreffende medewerkers zijn vertegenwoordigd door beleidsmedewerkers (van de GGD en Bureau Toezicht) die wel bij het proces waren betrokken. In de interviews werd verder enkele keren genoemd dat onvoldoende rekening zou zijn gehouden met de consequenties van deze criteria, bijvoorbeeld dat een deel van de echt 'Nijmeegse' vrouwen niet kon worden toegelaten. De gemeente huldigde bij de invoering het standpunt, dat eerst de overlast moest worden teruggedrongen. De criteria zouden dan het best kunnen worden uitgelijnd naar aanleiding van de toegezegde evaluatie, omdat dan naar verwachting ook de effecten beter meetbaar zouden zijn.

De ingangsdatum voor de registratieplicht was 1 oktober 2007. Vanaf drie maanden tevoren werden de prostituees op de tippelzone geïnformeerd. Een informatiefolder met aanvraagformulier werd verspreid in het Nederlands, Duits, Engels, Spaans en Bulgaars. Medewerkers van de Cirkel hielpen indien gewenst bij het invullen en eventueel bij het schrijven van een bezwaarschrift.

Iriszorg en de politie hebben wel loyaal meegewerkt aan de uitvoering en alleen een handtekening geplaatst indien ze zeker wisten dat prostituees al minstens twee jaar op de zone werkten. In de praktijk bleek dat vooral de Cirkel deze verklaringen kon afgeven, omdat alle vrouwen die de Huiskamer bezoeken worden geregistreerd. De politie registreert alleen personalia bij misdrijven en bepaalde overtredingen. De meeste vrouwen die op de zone tippelen komen ook in de Huiskamer, maar niet allemaal en ook niet altijd vanaf het begin. Iriszorg kon dus geen verklaringen afgeven aan vrouwen die al langer tippelden, maar voor 1 oktober 2005 de Huiskamer niet daadwerkelijk hadden bezocht. Volgens een toezichthouder gaat het waarschijnlijk om tientallen prostituees.

Op 1 oktober 2007, de ingangsdatum van de registratieplicht, waren er ruim 20 registratiebrieven verstrekt. Daarnaast waren er 11 prostituees die wel een aanvraagformulier of verzoek inleverden, maar die geen verklaring konden krijgen van Iriszorg of de politie. Deze verzoeken werden daarom afgewezen. Twee van hen maakten bezwaar omdat zij al langer op de zone werkten maar aanvankelijk niet in de Cirkel kwamen; op advies van Iriszorg werden deze bezwaren gegrond verklaard. In de maanden na de invoering werden nog meer registratiebrieven aangevraagd. Begin 2008 waren 36 registratiebrieven afgegeven. In november 2008 werd nog een aanvraag gedaan die aan alle voorwaarden voldeed, zodat op dit moment 37 prostituees zijn toegelaten tot de zone. Onder hen bevinden zich ook enkele vrouwen die de laatste tijd niet frequent op de zone hadden gewerkt, maar er al langer dan twee jaar kwamen en voor de zekerheid een registratiebrief aanvroegen. Onder de 37 prostituees met een registratiebrief zijn er 4 die van 1 oktober 2007 tot 1 juni 2008 niet eenmaal in de Huiskamer zijn geweest en nog eens 4 die er maximaal 5 avonden zijn gekomen. Van een deel van hen is onbekend waar ze nu verblijven. Anderzijds moesten prostituees worden geweigerd die al lang op de zone en in de Huiskamer komen, maar (in de Huiskamer) nog net geen twee jaar. Vooral dat laatste werd in diverse interviews als knelpunt ervaren.

Tientallen vrouwen hebben wel een aanvraagformulier opgevraagd, maar dat niet ingeleverd omdat ze geen kans maakten of om andere redenen. In de interviews wordt gemeld dat een aantal

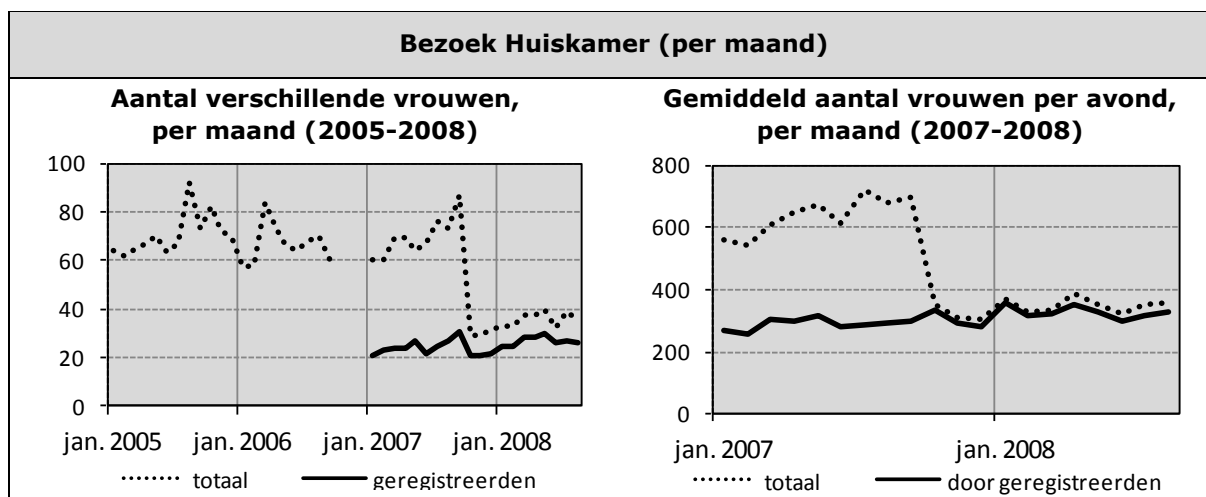
vrouwen geen brief wilde inleveren uit praktische overwegingen. Zij hadden bijvoorbeeld geen identiteitsbewijs (en konden het niet opgebracht krijgen een nieuwe aan te vragen), zijn zo verward dat ze geen aanvraag wilden doen of waren bang dat de registratie ook zou worden gebruikt voor controle van belastingen of uitkeringen. De gemeente liet weten dat dat niet zou gebeuren en op basis van de Wet Bescherming Persoonsgegevens ook helemaal niet mogelijk is, maar voor deze prostituees was dat blijkbaar onvoldoende. Hoewel de registratieprocedure dus bewust heel laagdrempelig was gehouden, bleek de drempel in praktijk toch voor sommigen te hoog. In de periode januari-augustus 2008 is de Huiskamer bezocht door 19 vrouwen die al bij de Cirkel bekend waren. Zeven van hen zouden wel recht hebben op een pas, maar hebben die om verschillende redenen niet aangevraagd.

Gedurende de eerste twee weken van oktober 2007 heeft de politie extra intensief gecontroleerd op de zone. De invoering verliep vrij geruisloos en vanaf de eerste week was het veel rustiger op de tippelzone. Vrouwen die geen registratiebrief hadden, kregen de eerste weken een waarschuwing en ze werden weggestuurd of verwezen naar de Huiskamer voor informatie over de nieuwe regels. Er werden slechts enkele verbalen uitgeschreven voor tippelen zonder registratiebrief. Een groot aantal prostituees die eerder in 2007 wel op de zone werkte verdween als sneeuw voor de zon. Ook de overlast rondom het tippelgebied verminderde snel.

In onderstaande grafieken wordt weergegeven hoeveel verschillende vrouwen per maand Huiskamer van de Cirkel bezochten en hoe veel vrouwen per avond de Huiskamer bezochten. Omdat de meeste vrouwen die op de tippelzone werken ook de Huiskamer bezoeken kunnen de cijfers ook als indicatie worden beschouwd voor het bezoek aan de tippelzone. Tussen 1 januari 2005 en 1 oktober 2007 werd de Huiskamer door gemiddeld 70 vrouwen bezocht. Dit aantal is vrij constant. Wel steeg het aantal vrouwen per avond. De rechtergrafiek toont voor 2007 en 2008 het gemiddeld aantal vrouwen per avond dat de Huiskamer (een of meer keer) bezocht. Tussen januari en september 2007 steeg het aantal vrouwen per avond van 18 naar 23. In 2005 en 2006 werd dit cijfer niet dusdanig geregistreerd, maar waren er volgens de Cirkel 12-15 vrouwen per avond.

Na 1 oktober 2007 trad uiteraard een sterke daling op en werd de Huiskamer nog door gemiddeld 34 vrouwen per maand bezocht (waarvan gemiddeld 8 zonder registratiebrief). Gedurende deze periode mag worden aangenomen dat de vrouwen zonder registratiebrief over het algemeen niet tippelden op de zone aangezien daartegen onmiddellijk werd opgetreden. Een groot deel van hen bezocht de Huiskamer dan ook slechts een of twee keer na 1 oktober 2007; slechts enkele vrouwen zonder registratiebrief komen daar nog regelmatig.

In onderstaande grafieken wordt vanaf januari 2007 ook weergegeven het aantal prostituees dat een registratiebrief kreeg. De rechtergrafiek bevestigt dat de vrouwen die geen registratiebrief kregen sinds de invoering van de registratieplicht de Huiskamer relatief weinig bezoeken: na 1 oktober 2007 liggen de lijnen vlak bij elkaar. De linkergrafiek laat zien dat het aantal vrouwen met registratiebrief dat de Huiskamer bezocht in 2007 en 2008 vrijwel constant bleef: ongeveer 25 per maand. Het gemiddeld aantal geregistreerde vrouwen per avond in de Huiskamer ligt sinds 1 oktober 2007 ongeveer 10% hoger (10,5) dan gedurende de eerste 9 maanden van 2007 (9,5).



Bron: registratie De Cirkel.

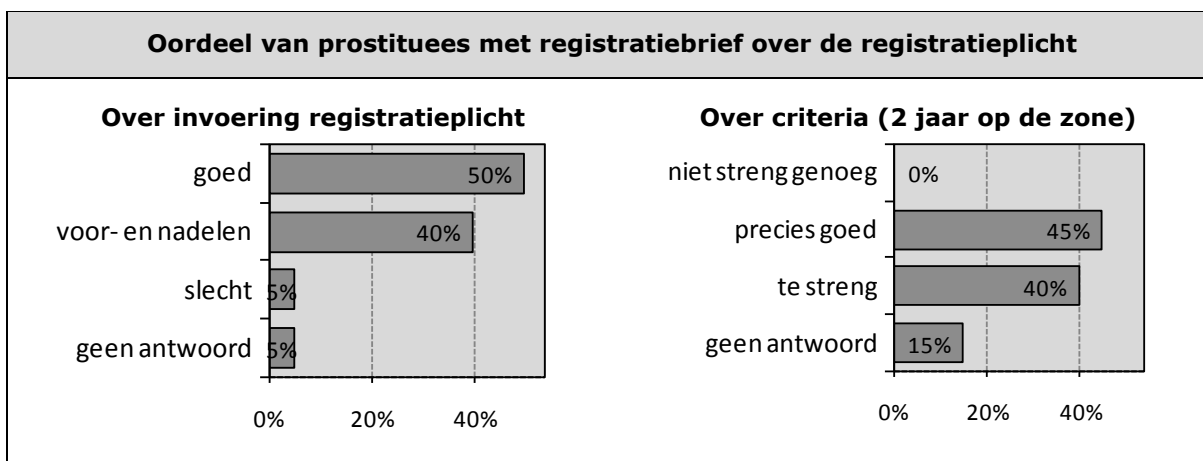
## Effecten voor de prostituees die een registratiebrief kregen

- Toegelaten vrouwen werken weer vaker op de zone: veiliger en goed in beeld bij hulpverleners.
- Deze prostituees krijgen meer aandacht, maar aanbod en toekomstperspectief zijn niet verbeterd.
- Er zijn niet alleen minder prostituees op de zone, maar ook minder klanten.
- Van de toegelaten prostituees ziet 40% ook nadelen en vindt de criteria voor toelating te streng.

De prostituees die een registratiebrief hebben gekregen kunnen weer terecht op de tippelzone en hoeven daardoor niet meer (of minder vaak) buiten de zone te tippelen voor hun klanten. Zij werken dus weer vaker op de tippelzone, waardoor hun werkomstandigheden weer veiliger zijn dan buiten de tippelzone. In de Huiskamer is het rustiger en krijgen ze dus meer aandacht van de hulpverleners. Deze groep is daardoor weer goed in beeld bij de medewerkers van de Cirkel en van de GGD. Deze effecten worden in de interviews en groepsdiscussie breed onderschreven.

Toch was het oordeel in de interviews niet uitsluitend positief. Er zijn niet alleen minder prostituees op de tippelzone, maar ook minder klanten. Daardoor zou een deel van de vrouwen nu zelfs minder verdienen. Overigens blijkt uit registraties dat het aantal klanten in de afwerkloods minder sterk is gedaald (met ongeveer een derde, zie blz.44) dan het gemiddeld aantal vrouwen per avond (met ongeveer de helft, zie blz.27). De medewerkers van de GGD hebben minder bezoekers, maar de medische zorg voor de anderen is daarmee niet verbeterd; deze doelgroep is ook altijd blijven komen. Wel staat de wekelijkse inzet van de arts en verpleegkundigen onder druk omdat er zo weinig vrouwen op het spreekuur komen (zie blz.50). De medewerkers van de Cirkel hebben meer gelegenheid voor een goed gesprek (bijvoorbeeld door met een vrouw even apart te gaan zitten, wat in de drukke perioden uit het verleden onmogelijk was). Deze medewerkers van de Cirkel ervaren echter dat ze niet echt betere hulp kunnen bieden, omdat een aanbod van verdergaande hulp ontbreekt: het bieden van een echt toekomstperspectief is niet mogelijk (zie ook blz.52). Tot slot wordt er nog op gewezen dat een deel van de prostituees ook nu nog buiten de zone en vooral buiten de tijden tippelt, wanneer ze die dag niet (genoeg) hebben verdiend voor hun acute behoefte aan drugs. Dat was altijd al zo en is door de registratieplicht niet veranderd.

Wat de straatprostituees zelf vinden van de registratieplicht blijkt uit de enquête die in oktober 2008 werd uitgezet. Onderstaande grafieken tonen het oordeel van straatprostituees die wel een registratiebrief kregen over de registratieplicht en de criteria voor toelating.



Bron: Vragenlijst onder straatprostituees die registratiebrief hebben gekregen, november 2008 (n=20).

De helft van de prostituees vindt de invoering van de registratieplicht goed, omdat het rustiger is met een stabiele groep en omdat er minder vrouwen uit andere steden of uit het buitenland zijn. Bijna even veel prostituees (40%) vinden dat de registratieplicht zowel voor- als nadelen heeft. Naast de genoemde voordelen wijzen zij er op dat het rustiger is geworden en dat er dus minder klanten zijn, maar ook dat sommige vrouwen die al lang in Nijmegen waren toch geen pas hebben gekregen en nu dus onveilig werken en overlast kunnen veroorzaken. Een vrouw vindt de

registratieplicht ronduit slecht omdat de afgewezen dames zich door de buurt verspreiden (met overlast) en de benodigde zorg nu mislopen.

Alleen vrouwen die konden aantonen dat ze al twee jaar op de zone werkten kwamen in aanmerking voor registratie. Geen van de prostituees vindt dat die eis niet streng genoeg was en dat er minder vrouwen hadden moeten worden toegelaten. Bijna de helft (45%) vond de eis precies goed omdat er anders te veel vrouwen zouden komen werken. Vrijwel even veel vrouwen (40%) vonden de eis te streng. Een van hen noemt als reden dat er nu te weinig prostituees zijn, waardoor klanten elders gaan kijken. De meeste prostituees die de eis te streng vonden wijzen echter op de afgewezen groep: zij vinden dat vrouwen die er al een jaar werkten, verslaafd zijn of zich in een schrijnende situatie bevinden toegelaten moeten worden en dat die groep nu illegaal en onveilig werkt.

Van de prostituees met een registratiebrief vindt tot slot 60% dat hun werkomstandigheden niet zijn veranderd door de invoering. Een groep van 30% vindt dat de werkomstandigheden wel zijn veranderd: er komen minder klanten maar ze hebben vaker vaste klanten. Iemand noemt nog dat er nu goed op hen gelet wordt; een ander merkt op dat haar klanten vaker vragen om te werken zonder condoom.

## Effecten voor de prostituees die geen registratiebrief kregen

- Recente omvangrijke instroom uit west-Nederland en Oost-Europa is spoorloos verdwenen.
- Een groep verslaafden met regiobinding is contact met zorg kwijtgeraakt, maar in ieder geval een deel ervan tippelt nog in Nijmegen; 18 bezochten de Huiskamer nog na 1 november 2007.
- Er is nog steeds nieuwe instroom: in de periode januari-augustus 2008 17 nieuwe vrouwen, waarvan minimaal 7 verslaafd en met binding aan Nijmegen. Door de registratieplicht hebben hulpverleners geen enkele grip op deze groep, juist tijdens de belangrijke startfase.
- Prostituees die nog in Nijmegen tippelen of zich anderszins prostitueren doen dat verborgen. Daardoor zijn hulp, gezondheidszorg en opsporing mensenhandel bij hen onmogelijk geworden.

Straatprostituees die geen registratiebrief kregen kunnen grofweg worden verdeeld in 3 groepen. In de eerste plaatst is er de grote groep die het jaar voor de invoering van de registratieplicht was komen werken **vanuit west-Nederland en Oost-Europa**. Deze groep tippelt niet meer op de tippelzone en wordt ook zelden elders in de stad aangetroffen. Met betrekking tot enkele vrouwen zijn er signalen dat zij nu in andere plaatsen tippelen, zoals in Utrecht of Groningen, illegaal in Waalwijk of Tilburg, of in Duitsland (bijvoorbeeld in Essen). Van het overgrote merendeel is totaal onduidelijk waar zij zijn gebleven. In de interviews werd daarop hooguit gespeculeerd: tippelen in andere steden, illegaal tippelen in Nijmegen, sekswerk van huis uit, door afspraken via mobiele telefoon of internet of in andere legale of illegale vormen van prostitutie en misschien ook wel een leven zonder prostitutie. Afhankelijk van waar deze groep nu werkt kan dat gevolgen hebben voor de zorg, gezondheid en veiligheid van deze groep. Van de Oost-Europese groep is bijvoorbeeld bekend dat zij voor 1 oktober 2007 regelmatig de Huiskamer en ook de GGD in Nijmegen bezochten. Wel werd de vraag op tafel gelegd of de Nijmeegse organisaties zich verantwoordelijk moeten voelen voor deze groep die slechts korte tijd in Nijmegen heeft getippeld en geen binding met de stad heeft. Voor de invoering van de registratieplicht was deze groep nogal dynamisch: er was voortdurend nieuwe toestroom maar een groot deel van deze groep werkte slechts korte tijd in Nijmegen: zij circuleerden tussen verschillende steden (zie blz.21). Het lijkt er op dat deze groep nu veel minder snel naar Nijmegen komt omdat ze weten dat daar nu een registratieplicht geldt. Ook in andere steden die een registratieplicht invoerden bleek overigens dat de geweigerde groep in zeer korte tijd totaal uit het beeld was verdwenen.

Meer zorgen werden in de interviews geuit over een aanzienlijk kleinere groep waarvoor men zich in ieder geval wel verantwoordelijk voelt: vrouwen met verslavings- en/of andere problemen die wel een **binding hebben met de regio Nijmegen of er al langere tijd werkten**, maar die net niet in aanmerking kwamen voor registratie of zich om andere redenen niet registreerden. Van een deel van deze vrouwen is bekend dat zij nog steeds (illegaal) in Nijmegen tippelen. Tussen 1 november 2007 (dus een maand na de invoering) en 1 juni 2008 hebben 18 verschillende vrouwen die er ook voor 1 oktober 2007 kwamen maar geen registratiebrief kregen de Huiskamer nog minstens eenmaal bezocht, waarvan 14 middelen gebruiken en eveneens 14 met een woon- of verblijfsadres in de regio. Van anderen is helemaal niet bekend wat zij nu doen en waar ze zijn. Voor bijna alle afgewezen vrouwen geldt dat hulpverleners van de Cirkel, GGD en het Team Opsporing Mensenhandel het regelmatige contact met deze prostituees vrijwel helemaal zijn kwijtgeraakt, terwijl aan de prostitutie en de achterliggende problematiek vrijwel zeker geen einde is gekomen. Tot slot is er nog de **nieuwe instroom**. Er zijn altijd nieuwe vrouwen geweest die, meestal vanuit verslavings-, schulden- en/of andere problematiek geen andere oplossing zien dan te gaan tippelen. Deze instroom lijkt door de registratieplicht niet te zijn gestopt, zij het dat deze prostituees onder de huidige omstandigheden niet op de zone mogen werken. Uit de registratie van de Cirkel blijkt dat in de periode van januari tot en met augustus 2008 17 vrouwen voor de eerste keer de Huiskamer bezochten. Minstens 7 daarvan hebben een verslavingsprobleem en wonen in de regio Nijmegen, waarmee zij eigenlijk behoren tot de primaire doelgroep van de tippelzone. Een andere groep van 7 vrouwen is slechts eenmaal vluchtig in de Huiskamer geweest, zodat geen goed beeld bestaat van hun problematiek en eventueel plaatsen waar zij tippelen. Hoewel een aantal nieuwe vrouwen dus wel een of enkele keren in de Huiskamer zijn geweest zijn de contacten met deze groep veel vluchtiger dan met de prostituees die een registratiebrief kregen. Daardoor kon niet de vertrouwensband ontstaan die nodig is voor verdergaande hulpverlening. Een eerste indicatie daarvoor is het feit dat de GGD na 1 oktober 2007 in de spreekkamer bij de Huiskamer

geen enkele nieuwe prostituee heeft gezien. Het ontbreken van wezenlijk contact en het niet kunnen opbouwen van een vertrouwensband met deze nieuwe instroom wordt in de interviews breed gezien als een zeer negatief effect van de registratieplicht. Daardoor ontstaan er namelijk geen kansen voor hulpverlening, terwijl het juist in de beginfase soms nog mogelijk is om de vrouwen op andere gedachten te brengen en in ieder geval goed voor te lichten over de risico's van het werk. De meeste geïnterviewden zijn het er over eens dat de vrouwen die eenmaal de beslissing hebben genomen om te gaan tippelen niet op andere gedachten komen doordat ze niet op de tippelzone terecht kunnen. Dat betekent dat zij illegaal gaan tippelen of op andere, voor hulpverleners onzichtbare, manieren hun seksuele diensten aanbieden met alle gevolgen voor hun eigen veiligheid, gezondheid, hulpverlening en kans op overlast. Illegaal tippelen brengt ook een gejaagdheid met zich mee: ze stappen sneller in bij een klant. Doordat ze in korte tijd moeten beslissen of ze wel of niet instappen is de tijd om te onderhandelen en een keuze te maken (inclusief een afweging over de veiligheid bij deze klant) veel korter.

Heel kort door de bocht geformuleerd zou je kunnen zeggen dat de eerste groep (uit Oost-Europa en west-Nederland) waarschijnlijk is vertrokken met onbekende bestemming, terwijl in ieder geval een deel van de tweede en derde groep de illegaliteit of onzichtbaarheid in Nijmegen ingegaan is. Er wordt zeker nog illegaal getippeld, maar uit het zeer beperkte aantal meldingen blijkt dat dit vooral gebeurt op tijden en plaatsen waar omwonenden er weinig van meekrijgen. Daardoor is er ook nauwelijks sociale controle of toezicht door de politie. Datzelfde geldt als vrouwen minder zichtbare vormen van prostitutie bedrijven, zoals thuiswerk of afspraken via internet en mobiele telefoons. Hun werk is daardoor minder veilig, waardoor ze meer afhankelijk zijn van pooiers. Alleen al daardoor zijn ze minder bereikbaar voor hulp. Medewerkers van de Cirkel zijn enkele nachten op zoek geweest naar straatprostituees in deze categorie. Die hebben ze ook gevonden, maar een aantal ervan kon niet worden benaderd door de groep mannen die eromheen rondhing.

Hoewel de vrouwen zonder registratiebrief niet mogen tippelen, mogen zij wel de Huiskamer en het GGD spreekuur bezoeken. De praktijk wijst uit dat dit slechts sporadisch gebeurt. De kracht van de zorg vanuit de Huiskamer is dat deze zich bevindt direct naast het werkgebied van de vrouwen. Dat geldt echter niet voor de vrouwen zonder registratiebrief: voor hen is de Huiskamer relatief 'ver weg' en ze hebben er naar hun eigen idee weinig te zoeken. Bovendien is de verleiding (om toch op de zone te gaan tippelen; of de verleiding van pooiers en dealers) dan groot; sommige vrouwen proberen dat te vermijden. Daar komt nog bij dat een deel van de afgewezen prostituees zich gekwetst voelt en de Cirkel mede verantwoordelijk houdt voor de afwijzing. Doordat de vrouwen in praktijk dus zelden of nooit meer de Huiskamer en het GGD spreekuur bezoeken, kan hun hulpvraag niet meer worden beantwoord. Dat heeft op termijn niet alleen gevolgen voor het welzijn en de gezondheid van de straatprostituees zelf, maar mogelijk (omdat bijvoorbeeld soa besmettingen niet meer worden opgespoord en behandeld) ook voor de algemene volksgezondheid in Nijmegen. Ook is er geen zicht meer op de vraag of er mensenhandel of uitbuiting in het spel is voor deze vrouwen. Om deze redenen willen zowel Iriszorg en de GGD als de politie weer in contact komen met deze verborgen groep. De straatprostituees en hun eventuele pooiers proberen dat contact echter juist te vermijden, bang om opgepakt te worden wegens illegaal tippelen en/of mensenhandel/uitbuiting. Voor zover prostituees zonder registratiebrief wel kunnen worden gemotiveerd voor hulp en afkickprogramma's zal dat moeilijker zijn, omdat deze vrouwen niet de rust en stabiliteit hebben van de tippelzone en Huiskamer en sterker afhankelijk zijn van pooiers. Meer nog dan verslaafden met een registratiebrief zijn zij vooral bezig met overleven. Daardoor is volgens Iriszorg de kans op een terugval groter en zal deze zwaarder zijn, terwijl zij ook op andere gebieden sneller in de problemen kunnen komen.

Van de prostituees zonder registratiebrief die nog tippelen konden er vier worden benaderd voor de enquête. Drie van hen hadden de brief wel aangevraagd maar zijn afgewezen, de vierde had geen ID-kaart. Alle vier deze vrouwen tippelen nog en/of maken (ook buiten) afspraken met klanten via de telefoon. Wel vinden ze dat hun werkomstandigheden zijn verslechterd: onveiliger en kans op boetes: "Geen veiligheid: het is levensgevaarlijk en ik ben financieel kapot gemaakt". Wel maken deze vrouwen nog gebruik van zorg bij onder meer GGD, huisarts en de Cirkel.

Aan de straatprostituees die wel een registratiebrief kregen werd gevraagd wat zij vinden van de groep die werd afgewezen. Een deel van hen vindt het sneu, triest, zielig of erg voor die mensen. Enkele anderen vinden het beter zo: er waren te veel vrouwen en een deel "werkte onder de prijs".

## **Effecten van registratieplicht op tippelen buiten de zone en overlast**

- Overlast door tippelprostitutie is duidelijk afgenomen na invoering registratieplicht.
- Prostituees met registratiebrief tippelen soms nog na sluitingstijd, zoals ze altijd al deden.
- Prostituees zonder registratiebrief tippelen wel elders, maar tot overlast leidt dat nauwelijks.

Vooraf uit de interviews blijkt dat tippeloverlast rondom de tippelzone aanzienlijk is afgenomen na invoering van de registratieplicht. Er komen nauwelijks nog klachten van omwonenden. Dit wordt dan ook beschouwd als een belangrijk positief effect van de registratieplicht. Dat betekent echter niet dat er niet meer wordt getippeld.

De vrouwen die een registratiebrief hebben gekregen tippelen tijdens de openingstijden op de zone. Als zij echter na sluitingstijd nog geld nodig hebben, komt het wel eens voor dat ze op die tijden (wanneer dat dus niet meer mag) op of buiten de zone tippelen. Dit gebeurt dus vooral 's nachts na 2 uur. Dat is altijd zo geweest en zal waarschijnlijk ook altijd zo blijven.

Vrouwen zonder registratiebrief worden op de tippelzone nog zeer zelden aangetroffen. De enkele keer dat een vrouw het waagde om zonder brief te tippelen en de loods in te rijden, werd zij na het afwerken opgewacht door de politie. De toezichthouders in de loods zien immers precies wie er naar binnen rijden. Door verschillende organisaties wordt bevestigd dat deze vrouwen echter wel buiten de zone tippelen. Ze doen dat waarschijnlijk op afgelegen plaatsen, want er komen nauwelijks klachten over en de politie treft zelden illegaal tippelende prostituees aan. Volgens Iriszorg kan de mate waarin illegaal wordt getippeld echter niet worden afgelezen aan het beperkte aantal boetes, aangezien er nog steeds condoms worden gehaald door niet geregistreerde straatprostituees in de Huiskamer.

Zie verder blz.38 over overlast en tippelen buiten de zone.



## Registratieplicht in andere gemeenten

- Behalve Groningen hebben nu alle tippelzone gemeenten een registratieplicht.
- Vrijwel alle gemeenten stellen regionale binding en/of verslaving als eis voor de hele doelgroep of ten minste een quotum van de doelgroep.
- Effecten in andere steden zijn vergelijkbaar met die in Nijmegen: geen toename tippeloverlast en ongewenste vrouwen waren snel uit zicht verdwenen met onbekende bestemming.

De meeste andere gemeenten in Nederland waar de tippelzone nog open is hebben een registratieplicht. Utrecht is de enige gemeente waar deze registratieplicht werd ingevoerd na de sluiting van de zones in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag omdat de stad zich zag geconfronteerd met een relatief hoge nieuwe instroom. In deze stad is de registratieplicht dit jaar nog iets verder aangescherpt. Overigens blijft nieuwe instroom in Utrecht wel mogelijk, ook voor straatprostituees die geen binding hebben met de regio (zij het op beperkte schaal). Groningen heeft gedurende korte tijd enkele nieuwe vrouwen gezien uit west-Nederland of Oost-Europa, maar deze waren vrij snel weer verdwenen. Controles door de politie en het zelf-corrigerend vermogen van de zone zouden daaraan hebben bijgedragen; bovendien is de afstand tot de Randstad groot. De andere gemeenten (Arnhem, Eindhoven, Heerlen) hadden al een registratieplicht voordat de zones van de grote steden werden gesloten.

Alle steden met een registratieplicht proberen daarmee om toegang tot de zone te beperken tot prostituees uit de eigen regio. In Eindhoven en Arnhem kregen alleen prostituees een pasje die op het moment van invoering op de zone werkten of er een bepaald aantal keer was geweest. Sinds kort laat Arnhem nieuwe vrouwen toe, mits zij een binding hebben met de regio (bijvoorbeeld een woonadres in Arnhem). De zone in Heerlen staat open voor vrouwen uit de regio Parkstad Limburg. Utrecht is soepeler: deze gemeente werkt met een quotumsysteem waarbij het beschikbare aantal vergunningen wordt toegewezen aan achtereenvolgens verslaafde prostituees uit de regio Utrecht, overige prostituees uit de regio en tot slot overige prostituees die in Nederland werkzaam mogen zijn. In Utrecht worden maximaal 150 vergunningen verstrekt, waarvan maximaal 60% afkomstig mag zijn van buiten de zorgregio Utrecht.

De gemeenten die in het verleden een registratieplicht hebben ingevoerd zagen vergelijkbare effecten als Nijmegen. Voor zover er voor de invoering door verdringing sprake was van extra overlast was deze snel verdwenen, zoals ook de ongewenste prostituees snel uit het zicht verdwenen met onbekende bestemming. De gemeenten zagen zich dan ook niet of nauwelijks geconfronteerd met een toename van overlast door illegaal tippelen door de afgewezen groep. Wel lijkt sprake te zijn van enige verdringing naar andere gemeenten, met of zonder officiële tippelzone.

## De toekomst van de registratieplicht in Nijmegen

- Registratieplicht helpt om overlast te bestrijden, maar tot nu toe niet om hulp te verbeteren.
- De betrokken organisaties willen de registratieplicht handhaven, maar op zo'n manier dat de hulpverlening wel kan worden verbeterd: soepeler en met een goed zorgaanbod.
- Er is breed draagvlak voor een casuoverleg waarin nieuwe kandidaten worden besproken. Dit casuoverleg kan adviseren over toelating tot de zone én over een passend zorgaanbod voor zowel toegelaten als afgewezen vrouwen.
- Omdat het enige tijd kost om een goed inzicht te krijgen in de problematiek pleit Iriszorg voor de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een tijdelijke pas te verstrekken.
- Het huidige systeem biedt geen mogelijkheid de registratiebrief in te trekken.

In de groepsdiscussie werd uitgebreid gesproken over de toekomst van de registratieplicht. Het algemene beeld is dat de registratieplicht een tweeledig doel moet en kan hebben: vermindering van overlast en betere hulp voor de doelgroep. Dat waren ook de doelen waarmee de tippelzone en afwerkloods indertijd werden geïntroduceerd. De registratieplicht zou dus aan beide doelen moeten bijdragen. Over het algemeen vindt men echter dat de registratieplicht in de huidige vorm wel heeft geleid tot minder overlast, maar dat de hulpverlening gelijk bleef (voor vrouwen met een registratiebrief) of verslechterde (voor niet toegelaten vrouwen). Dit tweede doel – een verbetering van hulpverlening – werd dus niet gerealiseerd. In de groepsdiscussie werd in eerste instantie opgemerkt dat een registratieplicht strijdig lijkt met betere hulp, omdat je daarmee bepaalde groepen buitensluit van de zone en daarmee de hulp sterk bemoeilijkt. Dat was in ieder geval voor een bepaalde groep prostituees de praktijk van het afgelopen jaar. In de loop van de discussie kwam de vraag op tafel hoe je de registratieplicht op een slimme manier kunt inzetten om de hulpverlening wél te verbeteren: zowel voor de (mogelijk iets grotere) groep die wel wordt toegelaten als voor de groep die uiteindelijk toch wordt afgewezen.

Door de registratieplicht is de relatief grote toestroom uit west-Nederland en vooral Oost-Europa beëindigd. Dit wordt algemeen als een positief effect gezien, omdat de zorgplicht van de organisaties in Nijmegen zich niet uitstrekt tot deze groepen en omdat door hun massale komst de overlast toenam en de zorg aan de doelgroep in het gedrang kwam. Dat wil niet automatisch zeggen dat deze groep aan hun lot moet worden overgelaten, maar de zorgplicht voor deze groep wordt eerder beschouwd als een landelijke of wellicht internationale taak.

De organisaties maken zich echter zorgen over de andere twee groepen waarvoor de gemeente wel een zorgplicht zou hebben: straatprostituees die al langer in Nijmegen werkten en een zekere binding met de regio hebben en nieuwe instroom uit de regio zelf. Het feit dat deze groepen door de huidige criteria worden buitengesloten van de tippelzone en daarmee (niet officieel, maar in praktijk wel) ook van de zorg wordt algemeen opgevat als een zeer ongewenst neveneffect van de huidige criteria en het uitsterf beleid. Bovendien zou, zeker als er nieuwe instroom blijft komen, op termijn ook de overlast weer kunnen toenemen. Er is dan ook een breed draagvlak voor een zekere versoepeling van de toelatingscriteria. Ook bijna de helft van de prostituees die nu een registratiebrief hebben gekregen pleit voor een versoepeling.

De vraag hoe de criteria dan in de praktijk zouden moeten worden versoepeld is minder gemakkelijk te beantwoorden. Men wil namelijk voorkomen dat de zone weer makkelijk toegankelijk wordt voor groepen van elders. Sommige deelnemers waren ook bang dat de zone te toegankelijk zou worden voor vrouwen uit de regio die willen beginnen met de prostitutie. Anderen wijzen er op dat starten met tippelen voor niemand een eenvoudige beslissing is en dat deze alleen wordt genomen als iemand al in grote problemen zit en geen andere uitweg meer ziet. Vaak hebben ze ook al een scala aan hulpverleners voorbij zien komen en weinig vertrouwen in de hulpverlening. Toegang tot de zone en Huiskamer biedt dan mogelijkheden om toch te proberen hen op andere gedachten te brengen. Over het algemeen vindt men dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat mensen beginnen met tippelen (door preventie, of proberen hen alsnog op andere gedachten te brengen), maar dat er toegang (tot zone en daarmee hulpverlening) mogelijk moet zijn als dat tegenhouden niet lukt.

Er bestaat consensus over dat niet iedereen toegang moet krijgen tot de tippelzone, maar dat deze zeker wel open moet staan voor 'schrijnende gevallen' voor wie straatprostitutie een laatste uitweg is. Alleen dan kan de Huiskamer functioneren als laagdrempelige plaats waar vertrouwen kan worden opgebouwd en de hulpverlening uiteindelijk een alternatief kan bieden. Om toegang tot de zone te geven moet de problematiek wel ernstig genoeg zijn en er moet geen andere uitweg zijn. Om dat te kunnen bepalen moeten zorgverleners een goed beeld hebben van de betreffende personen. Iriszorg benadrukt daarbij dat het enige tijd kost om dat beeld te kunnen vormen. De eerste contacten zijn altijd vluchtig. Pas na enige tijd, als er een vertrouwensband kan worden opgebouwd, krijgen de medewerkers van de Cirkel een beter beeld van de problematiek en dan pas kunnen ze ook adviseren of iemand wel of niet toegelaten zou moeten worden. Iriszorg pleit daarom voor de mogelijkheid om een tijdelijke pas te verstrekken voor een periode van twee of drie maanden. Na deze proefperiode moet dan duidelijk zijn of er een passend zorgaanbod kan worden geboden zodat tippelen niet meer (of slechts gedeeltelijk) nodig is, of dat de tippelzone er aan bijdraagt om deze vrouw in beeld te houden. Omdat het onwenselijk is om iedereen (inclusief circulerende prostituees) toegang te geven tot een tijdelijke pas, vindt Iriszorg dat er (eventueel interne) richtlijnen moeten komen om te beslissen wie wel en wie geen tijdelijke pas kan krijgen. Een tijdelijke pas zou wel (vrijwel) per direct verstrekt moeten worden om het contact met deze groep niet kwijt te raken. Dat zou moeten gelden voor zowel verslaafde vrouwen als voor niet-verslaafden met andere ernstige problematiek. Beide groepen zijn vaak erg zorgmijndend.

Breed draagvlak was er voor een voorstel om nieuwe instroom in een breder casusoverleg te bespreken. In zo'n gezamenlijk overleg van meerdere instellingen kan de problematiek van de nieuwe straatprostituee worden besproken en een advies worden gegeven aan de burgemeester om deze persoon wel of niet een registratiebrief te verstrekken. Een groot voordeel van zo'n casusoverleg is dat tegelijk kan worden gesproken over de meest optimale manier om deze persoon zorg te bieden, al dan niet in combinatie met een registratiebrief. Daardoor kan direct vanaf de instroom de juiste zorg worden aangeboden, wat waarschijnlijk effectiever is dan wanneer deze pas later op gang komt. Voorwaarde is natuurlijk wel, dat een dergelijk zorgaanbod ook feitelijk kan worden aangeboden: je moet de nieuwe vrouwen een alternatieve uitweg uit hun problemen kunnen bieden (zie ook blz.52). Onder die voorwaarde kunnen registratieplicht en het eventuele casusoverleg in dit model dus worden gebruikt om betere zorg te bieden. Een dilemma is nog wel dat je enerzijds instroom in de prostitutie zoveel mogelijk wilt voorkomen, terwijl anderzijds een goed zorgaanbod alleen mogelijk is als er goed inzicht bestaat in de achterliggende problematiek: daarvoor is tijd nodig en moet een vertrouwensband kunnen worden opgebouwd. Na afloop van de proefperiode kan het casusoverleg de burgemeester adviseren wat te doen: voor sommigen het verstrekken van een registratiebrief met een bijpassend zorgaanbod, maar voor anderen passende zorgoplossingen en hulpverlening zónder toegang tot de zone. Overigens zou het casusoverleg ook betrekking moeten hebben op prostituees die al een registratiebrief hebben.

Om daadwerkelijk extra registratiebrieven te kunnen verstrekken moet het systeem worden versoepeld. Grofweg zijn daarvoor twee mogelijkheden. De eerste optie is het uitwerken van nieuwe criteria. Dat is niet eenvoudig en het ligt voor de hand dat dan toch weer bepaalde schrijnende gevallen buitengesloten worden. Een andere mogelijkheid is om de criteria te handhaven, maar een hardheidsclausule te introduceren. De burgemeester kan dan voor schrijnende gevallen en op advies van Iriszorg, politie of een casusoverleg besluiten om bepaalde mensen toch een registratiebrief te verstrekken. Ook werd de mogelijkheid geopperd om aan de aanvraag van een registratiebrief de eis te koppelen dat zorg wordt geaccepteerd. In Arnhem is een van de voorwaarden van de registratieplicht dat vrouwen ingeschreven staan bij Iriszorg.

Tot slot wordt nog geconcludeerd dat de nu bestaande constructie enerzijds geen ruimte biedt voor nieuwe instroom, maar ook niet voor uitstroom. Het systeem voorziet niet in een mogelijkheid om prostituees die in de praktijk zelden of nooit tippelen in Nijmegen of dat in de toekomst niet meer doen hun registratiebrief te ontnemen. Van de 37 vrouwen die nu een registratiebrief hebben, zijn er 8 die niet of nauwelijks de Huiskamer hebben bezocht. Een deel van hen heeft de brief voor de zekerheid aangevraagd: ze voldeden aan de voorwaarden maar werken tegenwoordig voornamelijk in andere steden. Sommige andere gemeenten eisen van de prostituees dat zij zich elk jaar opnieuw inschrijven.



# Overlast en beheersbaarheid van de tippelzone en afwerkloods

---

*In het vorige hoofdstuk beschreven we de specifieke gevolgen van de invoering van de registratieplicht. De nu komende twee hoofdstukken schetsen een totaalbeeld van het functioneren van de tippelzone en afwerkloods op dit moment. De afwerkloods en tippelzone hadden twee belangrijke doelstellingen: verminderen van overlast en betere hulpverlening. Hoe het daar op dit moment mee gaat wordt behandeld in dit hoofdstuk (overlast en beheersbaarheid) en in hoofdstuk 5 (zorg en hulpverlening).*

*De overlast van tippelen is na 1 oktober 2007 duidelijk gedaald en er zijn zeer weinig overlastmeldingen. Er wordt nog wel getippeld (buiten de zone en buiten de tijden) maar dat geeft weinig overlast. Wel zijn er altijd pooiers en dealers in de directe omgeving van de tippelzone. Passanten zijn soms bang voor deze types, maar de feitelijke overlast valt mee door intensief toezicht. Het is moeilijk zicht te krijgen op de afhankelijkheidsrelaties tussen pooiers/dealers en straatprostituees.*

*De tippelzone en afwerkloods dragen duidelijk bij aan veiligheid van prostituees en klanten. De prostituees zijn tevreden over de toezichthouder in de loods.*

*De omwonenden in de directe omgeving van de loods voelen zich vaker onveilig dan de gemiddelde bewoner van Nijmegen, maar minder vaak dan in 2003. Als reden waarom men zich onveilig voelt staat de straat- en raamprostitutie op de vijfde plaats en wordt genoemd door 6% van de bewoners. Slechts een van de 154 respondenten vond (in het voorjaar van 2007) dat de buurt achteruit is gegaan door meer prostitutieoverlast. Prostitutie wordt ook niet vaker genoemd als grootste probleem of als reden om je onveilig te voelen dan in voorgaande jaren.*

*Alle betrokkenen zijn heel positief over de beheersbaarheid van de tippelzone en over de huidige locatie. Zowel betrokken organisaties als de meeste straatprostituees zien dan ook weinig in een verplaatsing van de zone naar een andere locatie.*

*De samenwerking en communicatie tussen veel betrokken organisaties verloopt goed, maar een deel van de medewerkers die frequent contact hebben met de doelgroep missen een communicatiekanaal en vinden dat de overleglijnen korter moeten zijn. Daarnaast wordt geconstateerd dat signalen over prostituees in probleemsituaties niet structureel worden doorgegeven.*

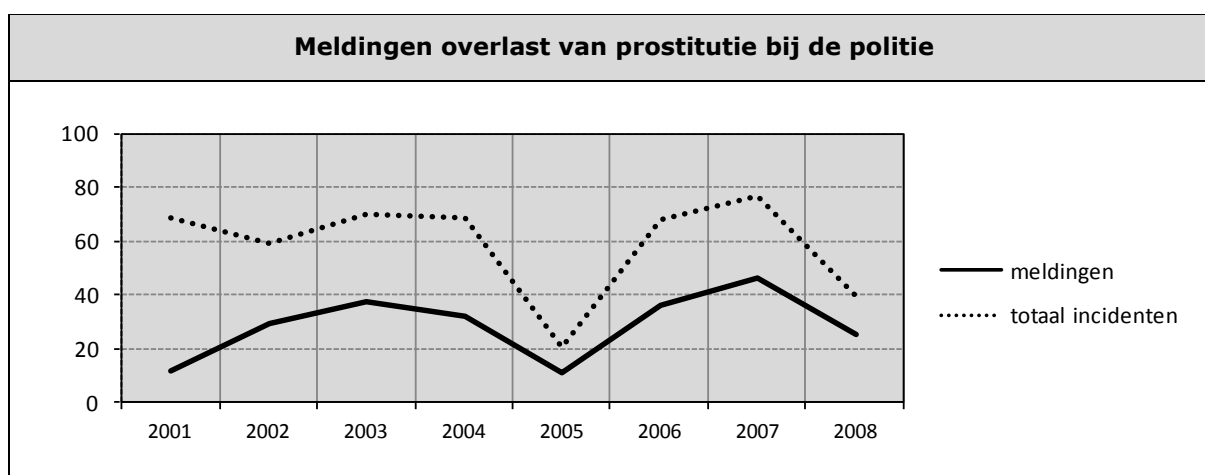
## Overlast van straatprostitutie en tippelen buiten de zone/tijden

- In 2006/2007 was er meer overlast; na 1 oktober 2007 is deze weer duidelijk gedaald.
- Er wordt nog steeds getippeld buiten de zone en tijden, zowel door vrouwen met een registratiebrief (die nog moeten scoren) als afgewezen vrouwen, maar dit geeft weinig overlast.
- Er zijn slechts enkele bekeuringen uitgedeeld en het aantal overlastmeldingen is laag.

Een belangrijke reden voor de invoering van de tippelzone en afwerkloods (en later ook voor de registratieplicht) is het terugdringen van overlast van tippelen en afwerken. Uit eerdere evaluaties bleek dat de zone en loods in dat opzicht voldeden, hoewel er altijd wel enige overlast bleef bestaan van tippelen en afwerken buiten de tijden en buiten de zone.

In alle interviews werd gemeld dat in de loop van 2006 en vooral 2007 de overlast toenam omdat het op de zone drukker was geworden. Vooral in het stadsdeel Oud-West nam het aantal meldingen toe. Uit de grafiek blijkt inderdaad een toename van het aantal meldingen sinds 2005 (van 11 in 2005 naar 46 in 2007), hoewel de aantallen in 2006 en 2007 niet erg veel groter waren dan in de jaren 2003 en 2004 (rond de 35). De bovenste lijn toont het totaal aantal bij de politie geregistreerde incidenten straatprostitutie: meldingen van burgers plus eigen waarnemingen (voor zover die hebben geleid tot een mutatie). Het totaal aantal incidenten is afgenomen van 77 in 2007 naar ongeveer 40 in 2008 (op 1 december 2008 waren er 36 incidenten geregistreerd).

Ook in de interviews wordt gemeld dat er na 1 oktober 2007 weer sprake is van een duidelijke afname. De overlast zou op dit moment dan ook zeer minimaal en beheersbaar zijn. Bij de politie komen sinds 1 oktober 2007 gemiddeld 6 meldingen per maand binnen over overlast van prostitutie in de hele gemeente, waarvan 40% in de Nieuwe Marktstraat.



Bron: Politie. Cijfers 2008 gebaseerd op stand per 1 december 2008, geëxtrapoleerd tot 31 december.

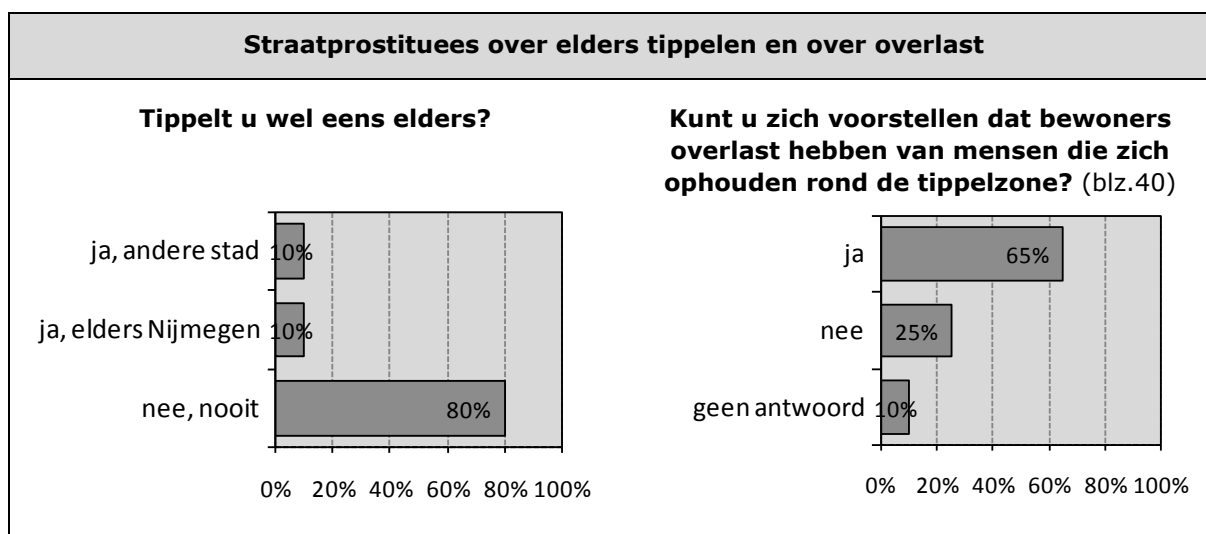
Zowel de politie als Bureau Toezicht houdt toezicht. De toezichthouders van Bureau Toezicht lopen 's avonds niet in de Nieuwe Marktstraat maar wel in de omgeving van de tippelzone. Wanneer ze straatprostituees betrappen op werken buiten de zone of tijden kunnen zij een proces-verbaal uitschrijven. Ook kunnen bewoners overlast melden bij Bureau Toezicht. In de periode van 1 oktober 2007 tot en met 30 september 2008 werden 6 bekeuringen uitgedeeld voor tippelen buiten de zone/tijden. Gedurende deze 12 maanden is geen enkele melding van burgers binnengekomen. Uit de interviews blijkt overigens wel dat toezichthouders soms wel verdachte situaties signaleren, maar dat straatprostituees zelden worden betrapt op tippelen. Het is hen immers niet verboden om zich in de openbare ruimte op te houden en evenmin om bij iemand in een auto te stappen. Gedurende de eerste 4 maanden van 2008 werden 10 verdachte situaties geregistreerd door Bureau Toezicht.

Het aantal meldingen van bewoners en de ervaren overlast van tippelen zijn in absolute aantallen dus beperkt. Uit de interviews valt echter op te maken dat er zeker wel buiten de tijden en zone

wordt getippeld. Enerzijds gebeurt dat door enkele verslaafde vrouwen met een vergunning, die nog moeten scoren om aan drugs te kunnen komen. Dat gebeurt meestal 's nachts na sluitingstijd in het gebied rond de tippelzone en is altijd zo geweest ("Ze zijn verslaafd en dat zijn ze niet alleen tussen 20.00 en 02.00 uur"). De meeste vrouwen met een registratiebrief die de enquête invulden geven aan dat zij nooit buiten de zone tippelen. Wel wordt af en toe geconstateerd dat vrouwen met een klant van de zone rijden, mogelijk omdat ze daardoor meer kunnen verdienen.

Anderzijds is er de groep prostituees zonder registratiebrief. Het beeld van deze groep is minder duidelijk: ook zij worden wel eens rond de tippelzone aangetroffen maar ook op andere plaatsen. Omdat deze vrouwen zo weinig worden aangetroffen wordt in de interviews gesuggereerd dat zij waarschijnlijk op afgelegen plaatsen tippelen, zonder overlast te geven, zonder sociale controle en beschermd door pooiers. Concrete aanwijzingen zijn er echter niet. De vier vrouwen zonder registratiebrief die de enquête invulden, geven allen aan dat zij nog steeds tippelen en/of via de telefoon afspreken met klanten (buiten, naar huis of in een hotel). De medewerkers van de Cirkel die de enquête afnamen zagen nog enkele andere vrouwen, die echter zodanig door pooiers werden beschermd dat het niet verstandig leek om hen te benaderen. Van de vrouwen die nu wel een registratiebrief hebben zegt het overgrote merendeel geen idee te hebben waar de afgewezen vrouwen nu zijn gebleven. Slechts enkelen zeggen dat wel te weten: ze tippelen nu buiten de zone, of elders zoals in Essen.

Van de 20 straatprostituees met een registratiebrief die de enquête invulden zeggen er twee (10%) dat zij ook wel eens elders in Nijmegen tippelen; twee anderen tippelen wel eens in een andere stad (Arnhem of Rotterdam). De andere 80% zegt uitsluitend op de tippelzone in Nijmegen te tippelen.



Bron: Vragenlijst onder straatprostituees die registratiebrief hebben gekregen, november 2008 (n=20).

## Pooiers en dealers

- Pooiers/dealers mogen zich niet ophouden op de tippelzone, maar hangen rond in de omgeving.
- Passanten zijn soms bang voor deze types, maar feitelijke overlast valt mee door toezicht.
- Het is moeilijk zicht te krijgen op afhankelijkheidsrelaties tussen pooiers en straatprostituees.
- Sommige andere gemeenten zetten expliciet in op het doorbreken van deze afhankelijkheden.

Op de tippelzone mogen zich tijdens openingstijden geen dealers en pooiers ophouden. Zij bevinden zich wel vaak in de directe omgeving: achter het hek en bij het politiebureau, of aan de andere kant bij de roltrapbrug en de tunnel. Een deel van de straatprostituees koopt bij hen drugs en gebruikt deze in de directe omgeving, bijvoorbeeld in portieken.

Twee van de drie straatprostituees met registratiebrief die de enquête invullen kunnen zich voorstellen dat bewoners in de omgeving wel eens last hebben van mensen die zich ophouden rond de tippelzone (zoals drugsgebruik, dealen, rondhangen). Zij noemden ook een aantal mogelijke oplossingen: meer toezicht, meer registratiebrieven voor verslaafde straatprostituees en eventueel een gebruikersruimte. Een kwart van de prostituees kan zich niet voorstellen dat bewoners overlast ervaren, omdat er geen directe omwonenden zijn en omdat alles er vrij rustig verloopt.

In de interviews werd bevestigd dat zich inderdaad vaak pooiers en dealers ophouden in de directe omgeving van de tippelzone. Passanten zijn soms bang voor deze figuren. De feitelijke overlast lijkt mee te vallen, omdat de pooiers en dealers precies weten wat ze wel en niet mogen. Ze worden ook goed in de gaten gehouden door politie en toezichthouders. Vrouwen weten precies bij wie ze terecht kunnen voor drugs; dat hoeft niet altijd dezelfde persoon te zijn.

Het wordt waarschijnlijk genoemd dat een deel van de pooiers/vrienden van de prostituees een ongelijkwaardige relatie onderhoudt met de vrouwen, waarbij uitbuiting en mishandeling denkbaar zijn. Hoe groot de macht is van deze pooiers is altijd zeer moeilijk hard te maken. In de interviews werd aangegeven dat je daarvoor vooral afhankelijk bent van signalen van de vrouwen. De invloed van de pooiers lijkt in ieder geval minder groot te zijn geworden door de zone: omdat ze zich op enige afstand van de zone moeten ophouden weten ze niet meer precies hoeveel de vrouwen verdienen. Bovendien zijn de vrouwen door het toezicht bij de loods voor hun bescherming niet afhankelijk van de pooiers. Bij vrouwen die illegaal werken buiten de zone worden vaak wel pooiers in de directe omgeving aangetroffen.

Ook in andere gemeenten hangen bijna altijd pooiers en dealers rond rond de tippelzone. In Rotterdam waren rond de sluiting van de zone de relaties tussen pooiers/dealers en prostituees nauwkeurig in kaart gebracht. Wanneer een pooier/dealer enige tijd kon worden vastgezet voor delicten, werden de bijbehorende vrouwen onmiddellijk extra intensief benaderd om hen over te halen in te stappen in een zorgtraject. Eindhoven gaat de komende jaren intensief inzetten op de afhankelijkheidsrelaties tussen straatprostituees en pooiers/dealers. Ook in Nijmegen zijn voorbeelden van afstemming tussen acties tegen pooiers/dealers en intensievere benadering van de prostituees.



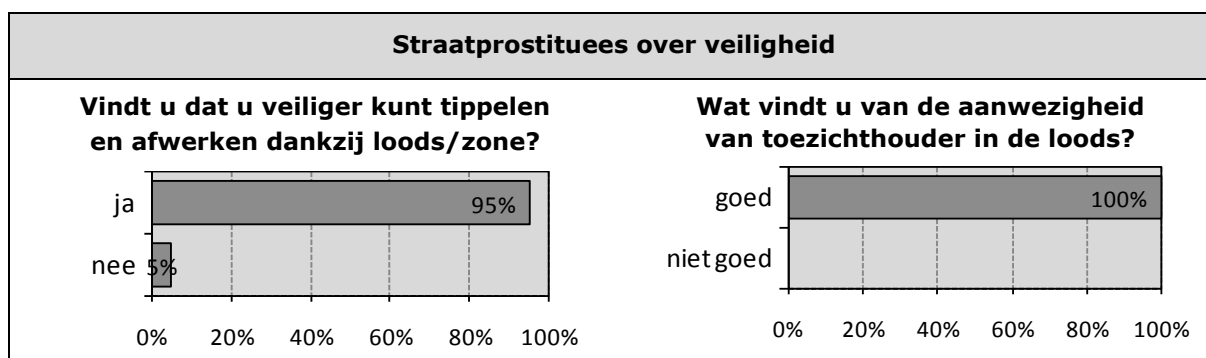
## Veiligheid

- Tappelzone en afwerkloods dragen duidelijk bij aan veiligheid van prostituees en klanten.
- Straatprostituees vinden dat ze veiliger kunnen werken door de zone en zijn tevreden over de toezichthouder in de loods.
- Driekwart van hen zegt nooit vervelende of onveilige ervaringen te hebben gehad in de loods.

De vrouwen die tappen op de zone werken bijna altijd af in de afwerkloods. Uit de interviews blijkt dat het een enkele keer voorkomt dat klanten een vrouw oppikken en dan van de zone rijden, wat verboden is. De prostituees hebben daar vaak wel vervelende ervaringen mee, maar gokken er op dat het deze keer wel goed gaat. De tappelzone zelf wordt heel veilig genoemd, zowel voor de straatprostituees als voor de klanten, hoewel incidenten natuurlijk wel eens voorkomen. De prostituees weten politie en toezichthouders te vinden als dat nodig is. Het toezicht kan zo nodig helpen escalaties te voorkomen (met klanten of soms tussen prostituees onderling).

Van de 20 vrouwen met een registratiebrief die de enquête hebben ingevuld vinden er 19 (95%) dat je veiliger kunt tappen dankzij de afwerkloods en tappelzone. Als reden daarvoor noemen ze vooral de aanwezigheid van de toezichthouders: die bieden bescherming en ze hoeven niet van het terrein af te rijden. Een vrouw vindt dat het niet veiliger is, maar noteerde geen reden.

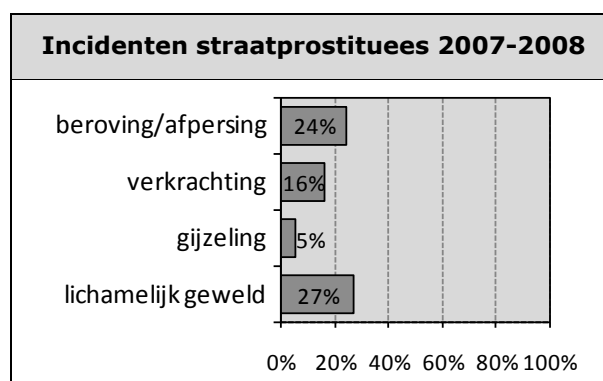
Over de aanwezigheid van een toezichthouder in de afwerkloods oordelen dan ook alle straatprostituees positief. De straatprostituees geven aan dat de toezichthouder er is voor hun veiligheid en daar goed op let. Iemand zegt dat ze wel eens door toezicht is gered en een ander zegt dat het vaak nodig is. Bovendien jagen ze dealers en hangjongeren weg. Iemand merkt wel op dat de toezichthouders te veel binnen zitten en een ander voelt zich alleen veilig als het mannen zijn.



Bron: Vragenlijst onder straatprostituees die registratiebrief hebben gekregen, november 2008 (n=20).

De meeste vrouwen laten weten dat zij geen vervelende of onveilige ervaringen hebben met klanten op de tappelzone. Vijf van de vrouwen (een kwart) heeft dat wel: klanten die uit zijn op ruzie, geld afpakken of terugpakken of meer willen voor minder geld. Een van de vrouwen is wel eens ontvoerd vanaf de baan: de klant gaf vol gas en nam haar mee. In de enquête werd ook gevraagd of men wel eens vervelende ervaringen had buiten de tappelzone. Bijna alle vrouwen zeggen dat zij niet buiten de baan tappen, ook vanwege de veiligheid. Een van de vrouwen merkt op dat ze vroeger wel vervelende ervaringen had, voordat de tappelzone er was.

Uit de registratie van de Cirkel blijkt ook dat ongeveer een kwart van de vrouwen in de jaren 2007 en 2008 wel eens te maken had met beroving/afpersing, verkrachting (inclusief gedwongen onveilige seks) of lichamelijk geweld, en 5% met gijzeling. In totaal 40% van de vrouwen heeft de laatste twee jaar een of meer van deze incidenten meegemaakt.



Bron: registratie De Cirkel. Deze grafiek betreft alleen vrouwen met een registratiebrief (n=37).

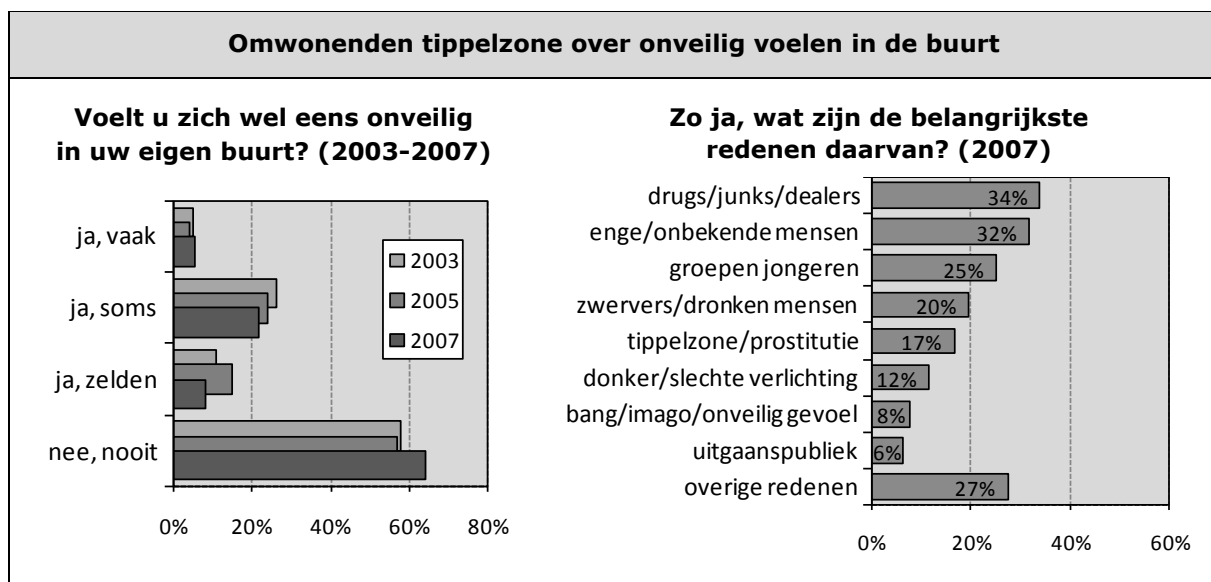
## Oordeel van bewoners

- Van de omwonenden (westelijk deel Centrum/Benedenstad en oostelijk deel Biezen) voelt 5% zich vaak onveilig en 30% soms/zelden. Dat is meer dan in Nijmegen, maar minder dan in 2003.
- Van deze bewoners zegt 6% zich wel eens onveilig te voelen door de straat- en raamprostitutie. Als reden voor onveilig voelen staat prostitutie op de vijfde plaats.
- Van de omwonenden vond in het voorjaar van 2007 20% dat hun buurt vooruit was gegaan en 9% zag achteruitgang, maar slechts een respondent noemde de tippelzone daarvoor als reden.

In deze paragraaf beschrijven we enkele resultaten uit de Stadspeiling. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de enquêtes uit 2003, 2005 en 2007. Uit deze enquête, die wordt afgenomen in de hele gemeente, is een gebied geselecteerd dat niet overeenkomt met de wijkindeling, maar een combinatie is van wijkdelen rondom de afwerkloods (meest westelijke deel van Centrum en Benedenstad en meest oostelijke deel van Biezen). Dit gebied omvat in 2007 in totaal 154 respondenten (voorgaande jaren 217 en 188), voldoende voor het doen van representatieve uitspraken. De laatste enquête vond plaats in het voorjaar van 2007, dus voor de invoering van de registratieplicht.

Van deze inwoners voelt 5% zich vaak, 22% soms en 8% zelden onveilig in de eigen buurt; de overige 64% voelt zich nooit onveilig. Het aantal mensen dat zich vaak, soms of zelden onveilig voelt (35%) ligt duidelijk hoger dan gemiddeld in Nijmegen (22%), maar is – net zoals in de hele stad, geleidelijk gedaald. Wanneer men zich in de buurt onveilig voelt is dat vooral 's avonds en/of 's nachts: slechts 1% van alle bewoners voelt zich ook overdag onveilig (in 2003 was dat 4%).

Aan de bewoners werd ook gevraagd waarom zij zich wel eens onveilig voelen. De vier meest genoemde redenen zijn: drugs/junks/dealers, enge/onbekende/agressieve mensen, groepen (hang)jongeren en zwervers/daklozen/dronken mensen. Op een vijfde plaats worden genoemd de tippelzone en straat-/raamprostitutie. Tippelen/prostitutie wordt genoemd door 17% van de bewoners die zich wel eens onveilig voelen; dat komt overeen met 6% van alle bewoners in het gebied rondom de tippelzone. Andere redenen worden nog minder genoemd, zoals slechte verlichting, uitgaanspubliek, afgelegen plekken, mishandeling en inbraken.

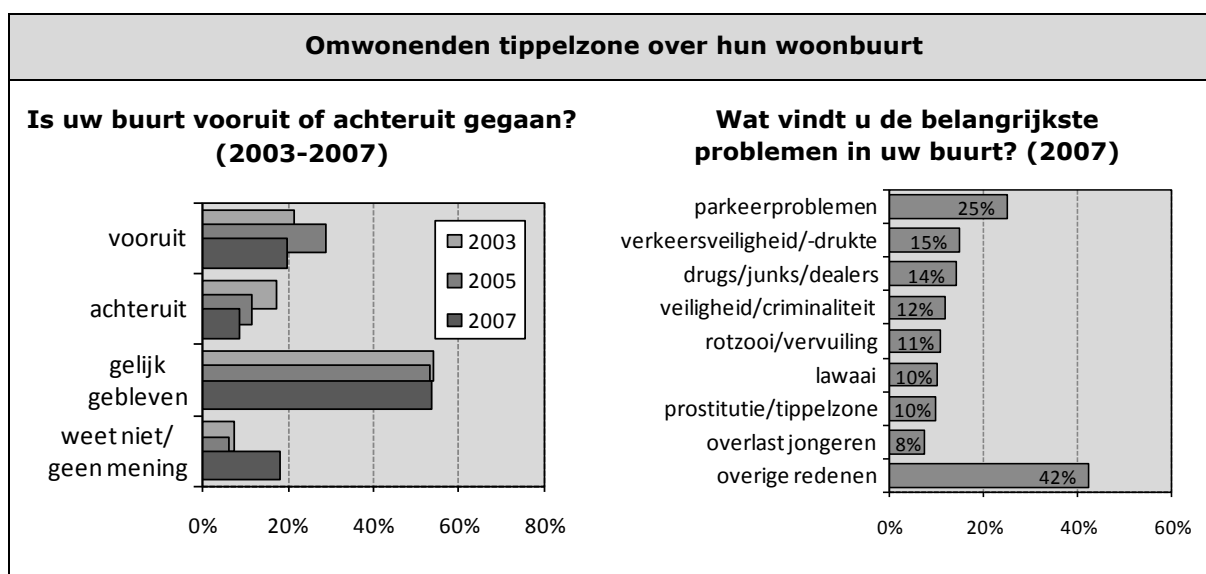


Bron: Stadspeiling, westelijk deel Centrum/Benedenstad en oostelijk deel Biezen (n=154 in 2007). De rechtergrafiek wordt weergegeven in % van alle bewoners die zich wel eens onveilig voelen.

Een op de vijf inwoners (20%) vond dat de buurt afgelopen jaar vooruit was gegaan (in Nijmegen totaal 23%), terwijl 9% vond dat de buurt achteruit was gegaan (Nijmegen 16%). Vooral in het oostelijk deel van Biezen vonden veel mensen dat hun buurt vooruit was gegaan, terwijl in Benedenstad relatief veel respondenten (een op de vijf) vonden dat hun buurt achteruit was

gegaan. Aan de inwoners van het hele gebied werd ook gevraagd waarom zij vonden dat hun buurt achteruit was gegaan. De meest genoemde reden (door 3% van alle inwoners) was dat er meer overlast was van drugs, junks of dealers. Slechts een van de respondenten vond dat de buurt achteruit was gegaan omdat er meer overlast was van prostitutie of de tippelzone. De andere bewoners die vinden dat hun buurt achteruit ging noemde heel uiteenlopende redenen zoals vervuiling, parkeeroverlast, jongerenoverlast, onveiligheid, wildplassen of minder toezicht, maar geen van deze redenen werd door meer dan twee respondenten werden genoemd.

Tot slot noemen we nog wat door bewoners werd ervaren als de grootste problemen in de buurt. De grafiek laat de probleemgroepen zien die door minstens 8% van de bewoners werden ervaren als grootste problemen. Het meest genoemd werden parkeerproblemen (25% van alle bewoners). Daarna volgen verkeer, drugs, criminaliteit, vervuiling en lawaai (10 tot 15%). Op de zevende plaats staat de tippelzone en prostitutie (dus inclusief raamprostitutie): genoemd door 10% van alle bewoners als een van de grootste problemen in de buurt. Dat is ongeveer net zo vaak als in voorgaande jaren.



Bron: Stadspeiling, westelijk deel Centrum/Benedenstad en oostelijk deel Biezen (n=154 in 2007). De rechtergrafiek wordt weergegeven in % van alle bewoners: zowel zij die een of meer problemen noemde (81% van de bewoners van dit gebied) als mensen die geen enkel probleem noemden. Men kon maximaal 3 problemen noemen.

Talis heeft in 2007 een leefbaarheidsonderzoek uitgevoerd onder de bewoners van twee woonclusters in de directe omgeving van de tippelzone (de straten Kartuizerhof, Kromme Elleboog, Veemarkt, Rode Toren, Gravendal en Nieuwe markt). Omdat ook in andere complexen een dergelijk onderzoek is gehouden kunnen de resultaten worden vergeleken met het totale woningbezit in Nijmegen. In de directe omgeving zijn 18 bewoners ondervraagd. Deze bewoners gaven onder meer rapportcijfers voor verschillende aspecten van de woonomgeving. Bewoners uit de directe omgeving gaven vooral relatief lage cijfers (=veel last) voor drugsoverlast (4,4 tegenover 6,7 gemiddeld in Nijmegen), criminaliteit (5,2 – Nijmegen 6,8) en geluidsoverlast (5,4 – Nijmegen 6,7). Veel minder negatief waren zij over andere aspecten zoals bedreigingen (7,0 – Nijmegen 7,4), burenoverlast (7,5 – Nijmegen 7,7) en veiligheidsgevoel (6,9 – Nijmegen 7,6).

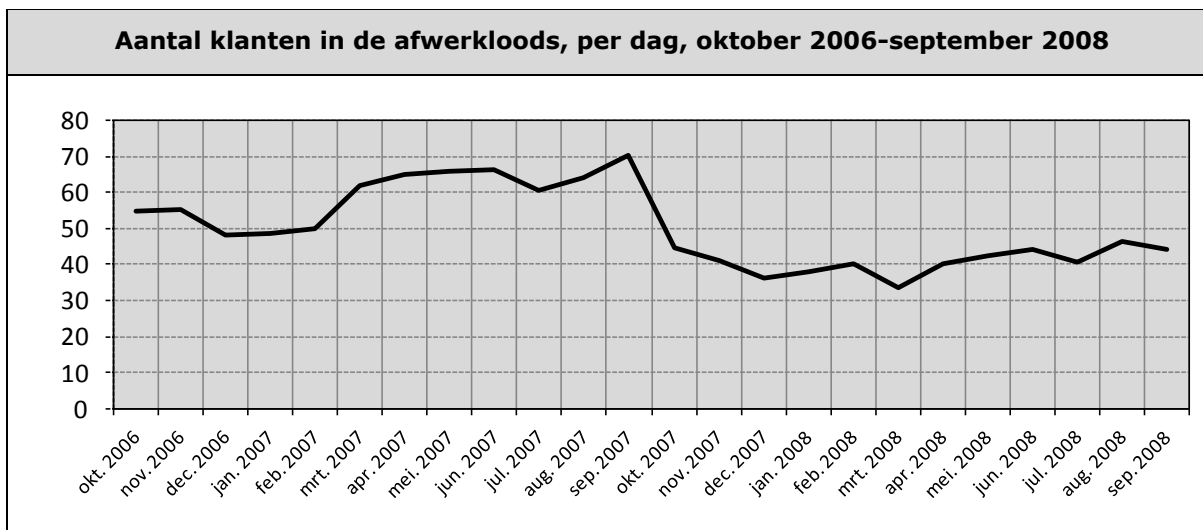
In de interviews werd overigens opgemerkt dat bewoners in het gebied de nodige overlast ervaren, maar dat het voor hen niet altijd duidelijk door wie die overlast wordt veroorzaakt. Het gebied heeft ook last van uitgaansoverlast en er zijn, ook los van de tippelzone, veel drugsgebruikers. Dat maakt het lastig om te beoordelen of bijvoorbeeld geluidsoverlast, vervuiling en wildplassen wel of niet verband houden met de tippelzone en de prostituees, klanten, pooiers en dealers daarvan.

## Beheersbaarheid

- Alle betrokkenen zijn heel positief over de beheersbaarheid van de tippelzone.
- Per avond komen er gemiddeld 40 klanten in de afwerkloods; in de zomer 2007 waren dat er 65.

Alle organisaties betrokken bij de tippelzone en afwerkloods oordelen zeer positief over de beheersbaarheid van de tippelzone, in ieder geval weer na de invoering van de registratieplicht. De zone is klein en overzichtelijk, terwijl pooiers en dealers van de zone worden geweerd. Sinds 1 oktober 2007 zijn er 37 vrouwen met een registratiebrief die op de tippelzone mogen werken, maar zij doen dat niet allemaal tegelijk. Na de invoering van de registratieplicht zijn er per avond ongeveer 12 verschillende vrouwen actief, de ene avond meer dan de andere.

De toezichthouder in de loods houdt bij hoeveel klanten de loods binnenkomen met een opgepikte prostituee. Dat gebeurt meestal met een auto, maar kan ook per fiets of lopend. Onderstaande grafiek toont het totaal aantal klanten per maand. Tussen oktober 2006 en februari 2007 waren er gemiddeld 50 klanten per dag en van maart tot en met september 2007 gemiddeld 65. Sinds de invoering van de registratieplicht op 1 oktober 2007 komen er gemiddeld 40 klanten per dag in de afwerkloods.



Bron: Bureau Toezicht, op basis van logboeken HC Beveiliging (toezichthouder in de loods).

## Locatie

- Zowel betrokken organisaties als de meeste straatprostituees vinden de huidige locatie ideaal: dichtbij MFC en station, vlakbij politiebureau, niet aan een doorgaande weg en beheersbaar.
- De meeste gemeenten met een tippelzone hebben deze ingericht op een bedrijventerrein buiten het centrum. Deze zones functioneren net zo goed qua zorg en overlast (behalve in Amsterdam).

De tippelzone bevindt zich op de Nieuwe Marktstraat, aan de rand van het Stadscentrum in een rustige straat langs de spoorlijn (en sinds enkele jaren langs de fietsbrug over de Waal). Het is een straat waar geen doorgaand verkeer mag komen. De Nieuwe Marktstraat ligt op een steenworp afstand van de Nieuwe Markt, waar zich de raamprostitutie bevindt. Door de ligging aan de rand van het centrum ligt de tippelzone op loopafstand van het Multifunctioneel Centrum (MFC), waar een deel van de vrouwen verblijft, en vlakbij het trein- en busstation. De Nieuwe Marktstraat ligt bovendien in het gebied waar al tientallen jaren wordt getippeld en vlakbij het politiebureau. In het gebied vindt intensief toezicht plaats, mede in verband met andere zaken zoals uitgaansoverlast en overlast van daklozen en verslaafden. In de straat ligt sinds begin 2008 een tijdelijke parkeerplaats, maar deze is alleen overdag geopend. Volgens sommige geïnterviewden zal de druk op de huidige locatie toenemen door de ontwikkelingen in Koers West. Anderen zijn van mening dat de grootschalige nieuwbouw feitelijk niets verandert aan de voor- en nadelen van de huidige ligging.

Het tippelen in de Nieuwe Marktstraat tijdens openingsuren leidt eigenlijk niet tot overlast in de omliggende straten, waar wel woningen zijn gevestigd (bijvoorbeeld aan het Joris Ivensplein en Kartuizerhof). Wel wordt hier soms getippeld na sluitingstijd van de zone of door vrouwen zonder registratiebrief. Meer overlast is er van dealen en gebruiken rondom het gebied, omdat een deel van de vrouwen is verslaafd en na het tippelen drugs koopt en gebruikt. Mede door intensief toezicht door politie en Bureau Toezicht wordt deze overlast als zeer beheersbaar gekenschetst.

Zowel bij de vorige evaluatie in 2005 als nu noemen eigenlijk alle betrokkenen de huidige locatie aan de Nieuwe Marktstraat een ideale locatie. De overlast is goed beheersbaar, de ligging naast het politiebureau en dichtbij MFC is ideaal. Daardoor maken de straatprostituees gebruik van de zone wat weer gunstig is voor de hulpverlening vanuit de Cirkel. Als wordt gevraagd naar de effecten van een eventuele verplaatsing worden dan ook voornamelijk nadelen genoemd. Een zone verder buiten het centrum is lastiger bereikbaar voor de doelgroep, met als risico dat ze er wellicht geen gebruik van maken of ook op andere plekken (bijvoorbeeld onderweg naar de zone) gaan tippelen. Dat kan weer gevolgen hebben voor het bereik van de zorg en voor overlast in andere wijken. Ook is men bang dat de veiligheid veel slechter is, zowel op de zone zelf als onderweg daar naar toe. Wel werd enkele keren genoemd dat een zone buitenaf prettiger zou kunnen zijn voor vrouwen die graag anoniem tippelen, maar men is bang dat een eventuele verplaatsing voor het merendeel van de vrouwen waarschijnlijk ongunstiger uitpakt. Bovendien is het niet eenvoudig in Nijmegen een geschikte andere plek te vinden en zullen omwonenden en bedrijven rond die locatie ongetwijfeld protesteren tegen de voorziening. Inrichting van een tippelzone met afwerkplekken en Huiskamer op een andere locatie brengt verder natuurlijk investeringskosten met zich mee. In de interviews werd er ook op gewezen dat een eventuele verplaatsing een risico betekent: als deze succesvol verloopt is het natuurlijk goed, maar als het verkeerd uitpakt heb je een groot probleem.

Van de straatprostituees die de enquête invulden vindt een vrouw een andere plek verder buiten het centrum beter, een tweede zegt 'goed, waarom niet?'. Enkele vrouwen zeggen niet te weten hoe het dan zal functioneren. Het overgrote merendeel van de straatprostituees ziet echter weinig in een verplaatsing: ze noemen zo'n andere plek lastiger bereikbaar, onveiliger of minder overzichtelijk of zijn bang dat de klanten hen dan niet weten te vinden.

Zowel de meeste professionals als de meeste straatprostituees zien dus weinig in een verplaatsing naar een andere locatie. Opmerkelijk is dat in de meeste gemeenten met een tippelzone deze zich wel ver uit het centrum bevindt, meestal op een bedrijventerrein. Op gebied van zorg en overlast functioneren deze zones net zo goed als die in Nijmegen. Tippelen op weg naar de zone komt daar inderdaad wel eens voor, maar de overlast valt volgens de gemeenten mee. In enkele gemeenten mogen de vrouwen kosteloos gebruik maken van (taxi-)vervoer tussen de zone en het centrum of de nachtopvang. In Amsterdam echter gingen verslaafde vrouwen nooit werken op de tippelzone aan de Theemsweg (open van 1996 tot 2003) omdat ze die te ver buiten het centrum vonden liggen.

## Organisatie en communicatie

- Bij de tippelzone zijn meerdere organisaties betrokken. Samenwerking en communicatie verlopen over het algemeen goed.
- Een deel van de medewerkers die frequent contact hebben met de doelgroep missen echter een communicatiekanaal en vinden dat de overleglijnen korter moeten zijn.
- Signalen over prostituees in probleemsituaties worden niet structureel doorgegeven aan de organisaties die daar mogelijk iets mee kunnen.

Bij de tippelzone en afwerkloods zijn verschillende organisaties betrokken: de gemeente (de afdelingen Veiligheid, Beleid en Realisatie en Wijkmanagement), Iriszorg (verantwoordelijk voor de Cirkel, maar ook voor verslavingszorg en andere vormen van hulpverlening), de GGD, de politie (toezicht en opsporing mensenhandel) en HC Beveiliging (toezichthouders in de loods) in opdracht van Bureau Toezicht. Een paar keer per jaar vindt er een beleidsoverleg plaats waarbij de meeste van deze organisaties aanwezig zijn.

Voor een goed functioneren van de zone en een goede hulpverlening aan de straatprostituees is het belangrijk dat de verschillende organisaties optimaal met elkaar samenwerken. In de interviews werd gemeld dat deze samenwerking over het algemeen goed verloopt. De samenwerking en communicatie van de Cirkel/Iriszorg met de GGD enerzijds en de politie anderzijds (Team Stadscentrum en Team Opsporing Mensenhandel) wordt heel goed genoemd. Ook de samenwerking tussen de toezichthouders en de politie verloopt goed.

Er zijn ook enkele kritische geluiden over de communicatie. De arts en verpleegkundigen van de GGD en medewerkers van HC Beveiliging, die toch frequent contact hebben met de straatprostituees, missen een communicatiekanaal. In het verleden bestond er wel een regelmatig overleg waarbij ook deze partijen betrokken waren, maar dat werd op een gegeven moment opgeschaald naar het al genoemde beleidsoverleg. Daardoor zijn "de oren en ogen van de loods" meer op afstand komen te staan van de besluitvorming. De betreffende medewerkers voelden zich bijvoorbeeld overrompeld door de manier waarop de registratieplicht werd ingevoerd en vinden dat zij daarbij betrokken hadden moeten worden. Ook is er kritiek op de communicatie tussen Bureau Toezicht en HC Beveiliging. Er is weinig contact tussen de toezichthouders in de loods, de toezichthouders op straat rondom de zone en de politieagenten op straat. Bij de communicatie tussen deze organisaties gaat het om heel praktische en organisatorische zaken, waaronder een betere afstemming: "Alles lijkt nu los van elkaar te gebeuren". Men vindt dat de lijnen korter moeten dan ze nu zijn. Verbetering van overleg staat dan ook geheel los van het gewenste casusoverleg (zie blz.34). Een goede afstemming wordt belangrijk genoemd als je met 3 verschillende organisaties toezicht moet houden in en om de loods.

Verder werd enkele keren opgemerkt dat signalen over straatprostituees (en anderen) in mogelijke probleemsituaties onvoldoende terecht komen bij GGD, gemeente of het Meldpunt Bijzondere Zorg. Als de politie of de Huiskamer het vaker zou doorgeven wanneer zij nieuwe vrouwen of schrijnende situaties tegenkomen, kunnen de GGD of het meldpunt daar misschien iets mee. Op dit moment wordt dergelijke info niet structureel doorgegeven. Ook de toezichthouders zouden graag wat meer weten over de vrouwen, zodat ze beter weten hoe met hen om te gaan. Omgekeerd weten de medewerkers van de Cirkel onvoldoende wat zich buiten afspeelt en worden de logboeken van de toezichthouder niet door anderen gelezen, zodat deze informatie niet beschikbaar is voor politie en de Cirkel. Als mogelijke drempel voor een dergelijke informatie-uitwisseling worden genoemd regels ten aanzien van bescherming van de privacy en het ontbreken van structureel overleg met samenwerkingspartners.

## Zorg en hulpverlening rond de tippelzone en afwerkloods

---

*Zowel de betrokken organisaties als de straatprostituees zijn tevreden over de basale zorg in de Huiskamer. Het bereik van de Huiskamer is groot, maar de vroege sluiting (twee uur eerder dan de sluiting van de tippelzone) wordt een knelpunt genoemd. Sommige vrouwen werken pas vanaf middernacht op de tippelzone. De afwerkloods wordt beschouwd als goede voorziening, maar is vaak vies en kan wel iets opgeknapt.*

*Vrijwel alle straatprostituees met registratiebrief maken gebruik van het GGD spreekuur. Nieuwe prostituees mogen het spreekuur ook gebruiken, maar geen van hen doet dat. Het aantal consulten op het spreekuur is in 2008 sterk gedaald, waardoor de voorziening onder druk staat. Alle straatprostituees die meewerkten aan de enquête gebruiken zorg, waarvan driekwart ook bij andere organisaties dan de GGD.*

*Om mensenhandel op te sporen is een vertrouwensband nodig. Er zijn geen aanwijzingen dat mensenhandel speelt bij de 37 prostituees met registratiebrief. Opsporing van mensenhandel onder andere prostituees is waarschijnlijk bemoeilijkt door de registratieplicht.*

*Doorverwijzing naar andere zorgverlening en uitstroom uit verslaving en prostitutie komen weinig voor. Het is ook niet eenvoudig om daarbij succes te boeken, maar de organisaties in Nijmegen zijn van mening dat meer succes mogelijk moet zijn. Daarvoor zijn een maatwerk aanpak, integrale hulpverlening op alle terreinen en aanvullende voorzieningen nodig. Op dit moment kan straatprostituees niet echt een alternatief toekomstperspectief worden geboden. Misschien moet de aanpak zich ook richten op afhankelijkheidsrelaties met pooiers, dealers en klanten. Ruim de helft van de prostituees is positief over een aanbod zoals in Rotterdam en Den Haag om vrouwen die dat willen extra hulp en onderdak te bieden om een ander leven op te bouwen. Sluiting van de zone vinden zij een slecht idee en veel prostituees zijn van plan om dan te blijven tippelen.*

*Den Haag, Rotterdam en Eindhoven hebben een alternatief zorgaanbod ontwikkeld en vonden het sluiten van hun zones een randvoorwaarde voor succes. Andere gemeenten met een tippelzone vinden de zone noodzakelijk om de doelgroep te bereiken en zo te kunnen motiveren voor hulp. Sluiting betekent volgens hen dat je een kwetsbare groep in de steek laat die niet vatbaar is voor hulpverlening. Professionals uit Nijmegen vinden sluiting van de zone zeer onwenselijk: nauwelijks voordelen maar veel nadelen en risico's.*

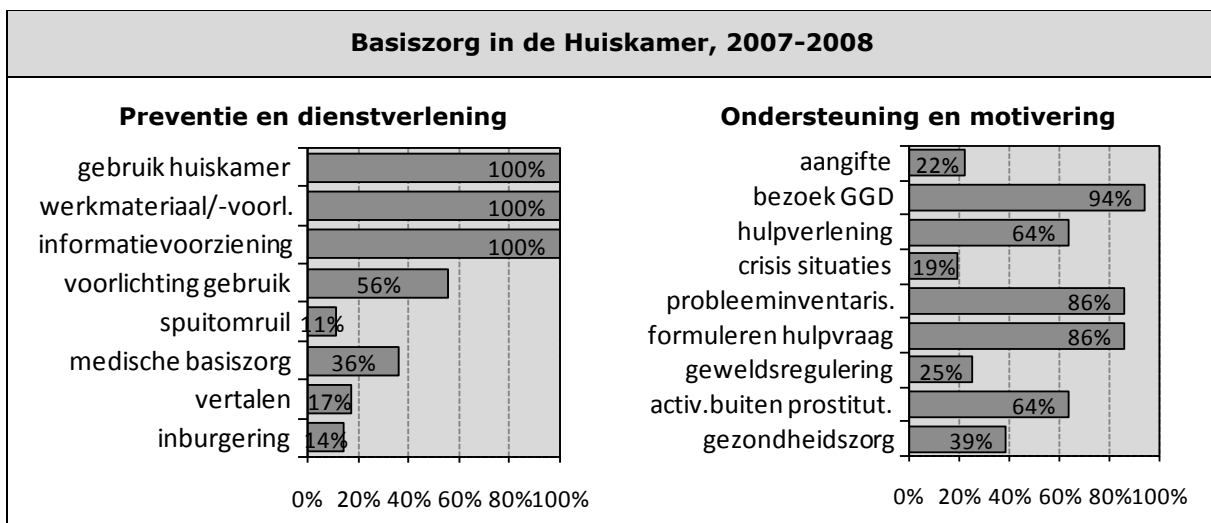
## Basale zorg in de Huiskamer

- Organisaties en straatprostituees zijn allen tevreden over basale zorg in de Huiskamer.
- Bereik van de Huiskamer is groot, maar de voorziening sluit twee uur eerder dan de tippelzone. Sommige vrouwen komen pas na dat tijdstip werken.
- Alle straatprostituees met registratiebrief maken gebruik van de Huiskamer en de voorlichting en werkmateriaal. Voor de meeste vrouwen is een probleeminventarisatie gemaakt.
- Afwerkloods wordt goede voorziening genoemd, maar is vaak vies en kan nog iets opgeknapt.

Zoals alle officiële tippelzones in Nederland heeft ook de zone in Nijmegen een Huiskamer. De Huiskamer (de Cirkel) is gevestigd aan de afwerkloods, maar 's avonds alleen via een aparte ingang vanaf de tippelzone bereikbaar. In de Huiskamer kunnen de straatprostituees terecht voor een kopje koffie, een tosti of om even op te warmen, maar ook voor een douche, condooms, een (goed) gesprek of voorlichting. Medewerkers van de Huiskamer proberen een vertrouwensband op te bouwen met de prostituees, waardoor het steeds beter mogelijk wordt om hen zo nodig door te verwijzen naar het GGD spreekuur of naar andere vormen van hulpverlening zoals verslavingszorg, maatschappelijk werk of opsporing mensenhandel. De Huiskamer is dus eigenlijk een laagdrempelige voordeur naar verschillende zorgmogelijkheden. De Cirkel is geopend tot 24.00 uur. Dat is twee uur voor de sluitingstijd van de tippelzone. Gedurende de laatste twee uur kunnen de vrouwen dus niet meer in de Huiskamer terecht. Dit tijdstip van sluiting is eigenlijk het enige knelpunt rond de basale zorg dat in de interviews en groepsdiscussie naar voren kwam (afgezien van het ontbreken van vervolgtrajecten en opvangvoorzieningen, zoals besproken op blz.52).

De Cirkel heeft een inventarisatie gemaakt van de mate waarin de straatprostituees met een registratiebrief gebruik hebben gemaakt van de aangeboden diensten en preventie. Al deze straatprostituees zijn in de Huiskamer geweest en hebben gebruik gemaakt van werkmateriaal, voorlichting over veilig werken en soa's en algemene informatievoorziening. Ruim de helft heeft ook voorlichting gekregen over middelengebruik en 21% maakte gebruik van spuitomruil (gedurende de eerste 8 maanden van 2008 werden 1252 spuiten omgeruild). Een op de drie vrouwen heeft gebruik gemaakt van beperkte medische verzorging en ongeveer 15% deed een beroep op de Cirkel voor vertalen van ambtelijke stukken en inburgering.

De rechtergrafiek toont het bereik van de Cirkel op gebied van ondersteuning en motivering. Bijna alle vrouwen bezoeken de GGD en bij het merendeel is ook een inventarisatie van problemen gemaakt en een hulpvraag geformuleerd. Voor tweederde deel van de vrouwen verzorgt de Cirkel algemene hulpverlening of oriëntatie op activiteiten buiten de prostitutie en voor 40% gezondheidszorg. Ongeveer een kwart wordt geholpen bij geweldsregulering, aangifte of crisissituaties.



Bron: Inventarisatie door de Cirkel. Betreft basiszorg gedurende 2007 en 2008, voor de straatprostituees die medio 2008 een registratiebrief hadden (n=36).

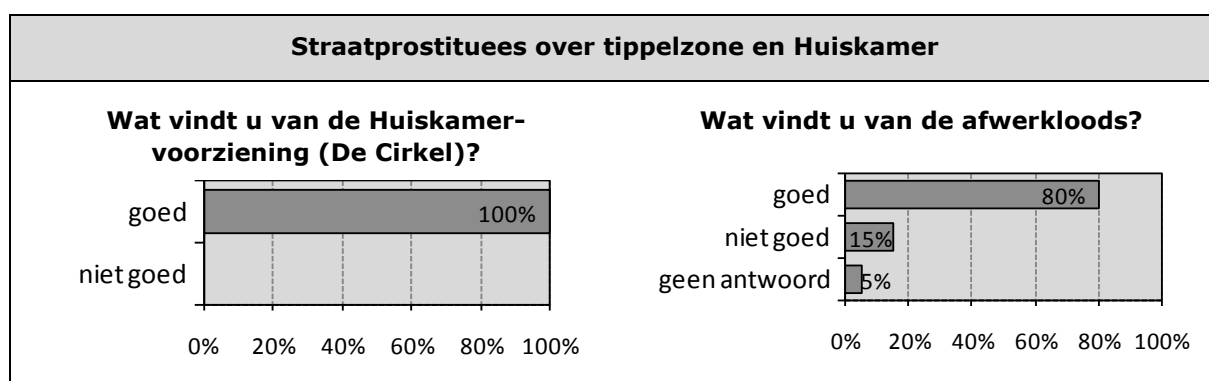


Uit de interviews blijkt dat de organisaties over het algemeen tevreden zijn over deze basale zorg en dat de (basale) doelen van de Huiskamer worden bereikt, omdat het bereik van de Huiskamer groot is en de vrouwen zich er op hun gemak voelen. De meeste prostituees hebben wel gebruik gemaakt van de Huiskamer, maar de een doet dat meer dan de ander. De vrouwen die nu een registratiebrief hebben ontvangen zijn allemaal bekend in de Huiskamer, maar er zijn vrouwen die over het algemeen pas omstreeks middernacht beginnen en zelden in de Huiskamer komen. Iriszorg vindt dat de Huiskamer ook die laatste twee uur open moet zijn om ook deze groep de voordelen te bieden: een veilige opvangplek, condoomverstrekking en zo mogelijk en nodig proberen door te geleiden naar zorg of naar de politie (voor een aangifte bijvoorbeeld). Ook de toezichthouders in de loods hebben overigens zo langzamerhand een zekere vertrouwensband opgebouwd en staan klaar voor een goed gesprek, maar voor echte zorg sturen ze de prostituees toch naar de Huiskamer.

De straatprostituees die de enquête invulden zijn zonder uitzondering tevreden over de Huiskamer. Ze verwijzen bijvoorbeeld naar: een gezellig bakje koffie, spuitomruil, even opwarmen en handen wassen, maar ook de voorlichting, plek om te relaxen, plaats voor vragen en de GGD en dat je er terecht kunt met vragen. Over de medewerkers: 'ze zorgen goed voor ons', 'het personeel is heel lief (familie voor me)', 'warmte in de Huiskamer (zowel fysiek als geestelijk)', 'ik heb er veel steun aan' en 'lieve zorgzame mensen die mij kennen en ik nodig heb af en toe'. Een van de vrouwen voegt eraan toe dat dit helaas maar tot 24 uur is.

Over de afwerkloods zijn de meeste vrouwen overigens ook tevreden, maar hier is iets meer kritiek. De afwerkloods wordt genoemd als veilige, rustige plek om discreet af te werken – vlakbij de tippelzone. Verschillende vrouwen wijzen er wel op dat de loods vaak vies is en erg ongezellig. Ook in de interviews werd opgemerkt dat de loods niet erg schoon is en wel een opknapbeurt (bv. opschilderen) kan gebruiken, al is het maar voor de eigenwaarde van de straatprostituees. Vooral het vak voor klanten die zonder auto komen is erg vies en zou anders ingericht kunnen worden. Een andere mogelijke verbetering is het plaatsen van bushokjes op de tippelzone, zodat de vrouwen bij regen droog kunnen staan. Sommige tippelzones in andere gemeenten kennen dergelijke overdekte wachtplaatsen. Ook kunnen de straatprostituees na sluiting van de Huiskamer nergens terecht om hun handen te wassen.

Enkele vrouwen zouden graag zien dat er bij de Huiskamer ook een gebruikersruimte komt, zoals bijvoorbeeld op de tippelzone in Groningen onlangs is gerealiseerd (zie blz.68). In de groepsdiscussie werd opgemerkt dat een gebruikersruimte de vrouwen wellicht meer rust geeft en dat de overlast buiten (gebruiken in portieken) erdoor kan verminderen, maar dat dan goed moet worden gekeken naar de voorwaarden en invulling. Een andere mogelijkheid is om een gebruikersruimte te koppelen aan een nieuw te realiseren woonvoorziening, zodat de verslaafde prostituees 'thuis' kunnen gebruiken.



Bron: Vragenlijst onder straatprostituees die registratiebrief hebben gekregen, november 2008 (n=20).

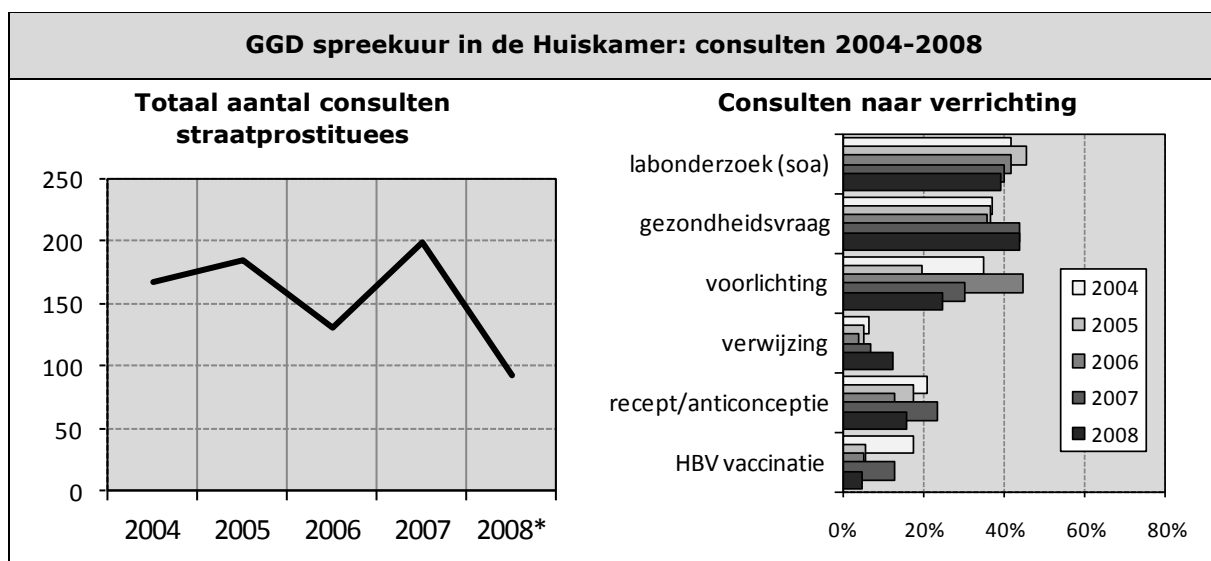
Overigens worden de straatprostituees op de tippelzone regelmatig bezocht door vrouwelijke vrijwilligers van Kruispunt (straatpastoraat) en de Verwondering (christelijk koffiehuis), die open staan voor een gesprek en vaak iets warmes (koffie, soep) meenemen.

## Gezondheidszorg en GGD spreekuur

- Vrijwel alle straatprostituees met registratiebrief maken gebruik van GGD spreekuur. Tijdens de drukkere periode voor de registratieplicht bleven zij komen en ze komen nog steeds.
- Nieuwe straatprostituees mogen het GGD spreekuur ook gebruiken, maar geen van hen doet dat.
- GGD en Iriszorg zijn tevreden over de onderlinge samenwerking en doorverwijzing.
- Het aantal consulten is in 2008 sterk gedaald, waardoor wekelijks spreekuur onder druk staat.
- Alle straatprostituees die meewerkten aan de enquête maken gebruik van zorg. Driekwart van hen doen dat ook bij andere organisaties dan de GGD (zoals de Cirkel, huisarts en Iriszorg).

Een keer per week (elke woensdagavond) houdt de GGD een spreekuur in een spreekkamer bij de Huiskamer. De straatprostituees kunnen daar afwisselend terecht bij een arts of een van de verpleegkundigen. De GGD verzorgt onder meer voorlichting, controle op geslachtsziekten en hiv, recepten en anticonceptie of algemene gezondheidsvragen. Belangrijk is dat de straatprostituees weten wanneer en waarvoor zij bij de GGD terecht kunnen en zo nodig worden gestimuleerd om gebruik te maken van het aanbod. Anderzijds kan de Cirkel bepaalde activiteiten van de GGD voortzetten op dagen dat er geen spreekuur is (bijvoorbeeld hulp en gesprekken). Een goede samenwerking tussen de Cirkel en de GGD is daarvoor noodzakelijk. De beide organisaties zijn erg tevreden over deze samenwerking. De Cirkel werft actief voor de GGD controles en vaccinaties en verwijst vrouwen actief door als daar reden voor is. In de Huiskamer hangt verder een bord waarmee vrouwen erop wordt gewezen als de GGD aanwezig is. Vrijwel alle straatprostituees met een registratiebrief maken gebruik van het GGD spreekuur. De locatie in de Huiskamer en goede afstemming worden genoemd als succesfactoren voor het hoge bereik van de GGD en om efficiënt te kunnen helpen bij complexe problematiek, zoals afgelopen jaar enkele keren nodig was.

De linkergrafiek toont het aantal consulten per kalenderjaar. In de jaren 2004-2006 vonden gemiddeld 160 consulten plaats. In 2007 waren dat er 200. Behalve door de toename van straatprostituees wordt dat veroorzaakt door enkele complexere gevallen waarvoor meerdere consulten nodig waren. In 2008 zal het aantal consulten waarschijnlijk meer dan de helft lager uitvallen: ruim 90. In dat jaar heeft de GGD geen enkele nieuwe straatprostituee gezien, hoewel er wel nieuwe vrouwen in de Huiskamer zijn geweest en ook zij het spreekuur mogen gebruiken. In de periode januari-september 2008 heeft de GGD tijdens 5 van de 38 spreekuren helemaal geen vrouwen gezien. Door de sterke daling van het aantal consulten staat het wekelijkse spreekuur binnen de GGD organisatie steeds meer onder druk. Vrouwen met een registratiebrief komen nog wel gewoon op het spreekuur, zoals ze dat ook deden in de drukkere periode voor de invoering van de registratieplicht.



Bron: GGD. De linkergrafiek toont alleen consulten aan straatprostituees. De rechtergrafiek toont van alle consulten (straat- en raamprostitutie) in de Huiskamer het aandeel waar de genoemde verrichting werd uitgevoerd. Tijdens een bezoek zijn meer verrichtingen mogelijk.

\* Cijfers voor 2008 zijn gebaseerd op consulten tot 1 oktober, maar geëxtrapoleerd naar heel 2008.

De rechtergrafiek toont het aantal verrichtingen als percentage van het aantal consulten. Bij vier van de tien consulten vindt een soa onderzoek plaats en bij evenveel consulten zijn er gezondheidsvragen. Het aantal keer dat voorlichting wordt gegeven is gedaald, waarschijnlijk omdat er sinds de invoering van de registratieplicht geen nieuwe vrouwen op het spreekuur kwamen.

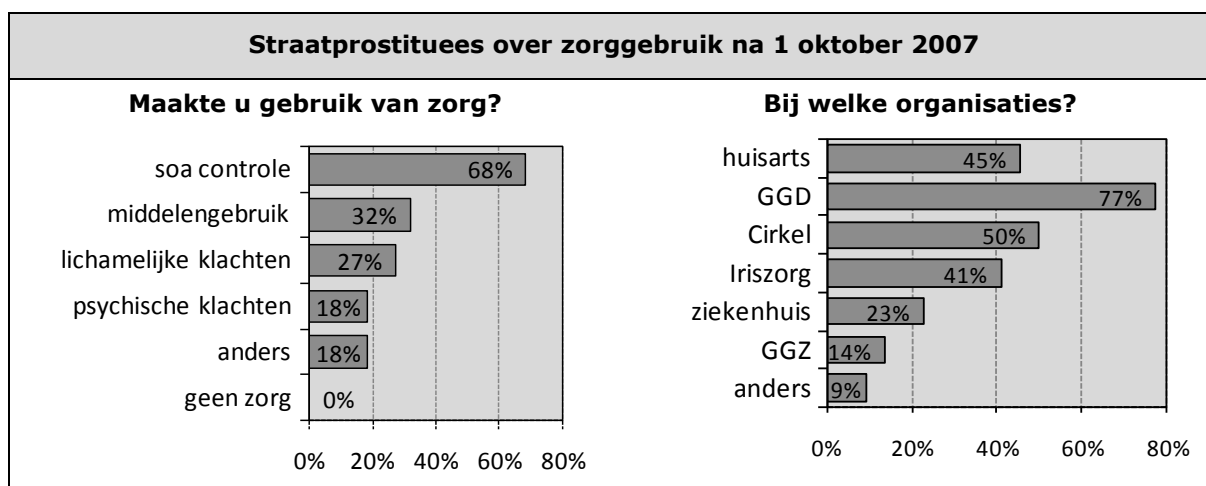
In het onderzoek door De Cirkel zei driekwart van de straatprostituees dat zij regelmatig gebruik maakten van het GGD spreekuur. Van de anderen was toen niet bekend of zij andere spreekuren bezoeken of hun eigen arts voor bijvoorbeeld soa controle. Zeven vrouwen zeiden lichamelijke klachten te hebben, waarvan twee geen gebruik maken van het GGD spreekuur. In de vorige paragraaf zagen we al dat van de vrouwen met een registratiebrief het overgrote deel (meer of minder frequent) gebruik van het GGD spreekuur. Overigens valt ook het Meldpunt Bijzondere Zorg onder de GGD. Het meldpunt biedt onder meer bemoeizorg of nader onderzoek op toeleiding naar zorg. Er worden echter nauwelijks straatprostituees aangemeld bij dit meldpunt.

Zowel uit de interviews als uit de enquête blijkt dat de vrouwen positief zijn over het GGD spreekuur en de wekelijkse aanwezigheid weten te waarderen: "De dokters vind ik perfect. Zij nemen meer tijd voor ons dan gewone artsen." Uit de interviews blijkt dat niet iedereen even frequent komt: sommigen blijven angstig voor zorg en vertonen een typisch mijddgedrag met veel ontkennen en uitstellen. Omdat ze niet altijd uit zichzelf komen als er iets aan de hand is (bijvoorbeeld bij zwangerschap of crisissituaties) is het belangrijk hen heel actief te motiveren en als organisaties samen op te trekken. De laagdrempelige toegang tot de GGD (wekelijks in de Huiskamer) wordt dan van groot belang genoemd; men verwacht niet dat de vrouwen spreekuren in het GGD gebouw zullen bezoeken.

De vrouwen die hebben deelgenomen aan de enquête van Oostveen onder straatprostituees hebben ook aangegeven in hoeverre zij gebruik maken van verschillende vormen van zorg. Alle vrouwen die de enquête volledig invulden hebben sinds 1 oktober 2007 gebruik gemaakt van een of meer vormen van zorg. Het meest genoemd werd soa controle: door 77%, Groepen van ongeveer een kwart gebruikten zorg in verband met middelengebruik, lichamelijke klachten, psychische klachten of andere zorg (bijvoorbeeld in verband met het werk of casemanager).

De prostituees hebben ook ingevuld bij welke organisatie zij deze zorg gebruiken. Ruim driekwart maakt gebruik van de GGD, terwijl huisarts, Cirkel en Iriszorg door ongeveer de helft werden gebruikt voor zorgvragen. Anderen bezochten het ziekenhuis, de GGZ of andere organisaties (thuiszorg en politie). In totaal driekwart van de prostituees maakte gebruik van andere vormen van zorg dan alleen de GGD. Ook de paar vrouwen die geen registratiebrief hebben gekregen maar wel de enquête invulden maken gebruik van meerdere zorgorganisaties, maar het is zeer de vraag of zij representatief zijn voor alle vrouwen zonder registratiebrief.

Het merendeel van de vrouwen (80%) zegt regelmatig gebruik te maken van de hulpverlening bij de Cirkel (Huiskamer, GGD spreekuur): zij noemen deze belangrijk en van goede kwaliteit.



Bron: Vragenlijst onder straatprostituees met en zonder registratiebrief, november 2008 (n=22).

## Opsporing mensenhandel

- Team Opsporing Mensenhandel van de politie probeert vertrouwensband op te bouwen, waardoor het af en toe mogelijk wordt mensenhandel op te sporen en er iets aan te doen.
- Er zijn geen aanwijzingen dat mensenhandel speelt bij de 37 prostituees met registratiebrief.
- Opsporing van mensenhandel is waarschijnlijk bemoeilijkt door de registratieplicht, maar is sowieso erg moeilijk. Slachtoffers laten zich niet snel zien bij hulpverlenende organisaties.

Mensenhandel wordt in Nederland gedefinieerd als iedere vorm van exploitatie van gedwongen (al dan niet seksuele) dienstverlening en het profiteren van die omstandigheden. Daarbij is sprake van uitbuiting: slachtoffers werken onvrijwillig en moeten hun inkomsten (deels) afstaan. Dit kan gepaard gaan met dwang, geweld, chantage en misleiding. Ook loverboys worden door Justitie gezien als mensenhandelaren (Bron: website Ministerie van Justitie).

Het Team Opsporing Mensenhandel (TOM) van de politie houdt op de tippelzone toezicht waarbij vooral wordt gekeken of de prostituees minimaal 18 jaar zijn, legaal in Nederland, of ze niet worden uitgebuit en of er geen sprake is van mensenhandel. Dat gebeurde al voor de invoering van de registratieplicht. Het team heeft de aanvragen voor een registratiebrief ook op deze wijze beoordeeld. In de interviews werd regelmatig gemeld dat bij een deel van de toestroom uit Oost-Europa, zoals die voor 1 oktober 2007 plaats vond, vermoedelijk sprake was van mensenhandel.

Het TOM-team van de politie werkt op een heel andere manier dan de politieursurveillanten op straat. Prostituees die worden uitgebuit en/of slachtoffer zijn van mensenhandel zullen dat in eerste instantie niet laten merken. Om de doelstellingen te kunnen bereiken is het belangrijk een vertrouwensband op te bouwen met de vrouwen en goed samen te werken met de medewerkers van de Cirkel. Daarom bezoeken de medewerkers regelmatig de Huiskamer (minstens eens in de twee weken) en werken zij niet in politie-uniform. De straatprostituees weten waar het TOM-team voor komt en vertellen hen soms iets over zichzelf of over een andere prostituee. Het kan dan gaan om mensenhandel, maar ook om mishandeling, zedendelicten, verblijfsvergunningen of omgaan met boetes. Het team probeert dan vanuit de opgebouwde vertrouwensrelatie echt te helpen en is daarmee eigenlijk een laagdrempelige toegang tot de politie. Door deze opstelling lukt het af en toe ook om mensenhandel of uitbuiting in beeld te krijgen en er iets aan te doen.

Het is moeilijk om een goed beeld te krijgen van mensenhandel en uitbuiting. Eventuele slachtoffers worden natuurlijk onder druk gezet om er met niemand over te spreken. Doordat binnen de Huiskamer in de loop der tijd vertrouwen kan worden gewonnen en de gesprekken daar zich afspelen buiten het zicht van pooiers en partners op straat, komen signalen dat er iets aan de hand is na geruime tijd toch geleidelijk naar boven. In die situaties is het belangrijk om samen met de Cirkel echt een duidelijk beeld te krijgen van wat er aan de hand is. Er zijn situaties waarin vrouwen melding maken van uitbuiting maar er toch iets anders aan de hand blijkt te zijn.

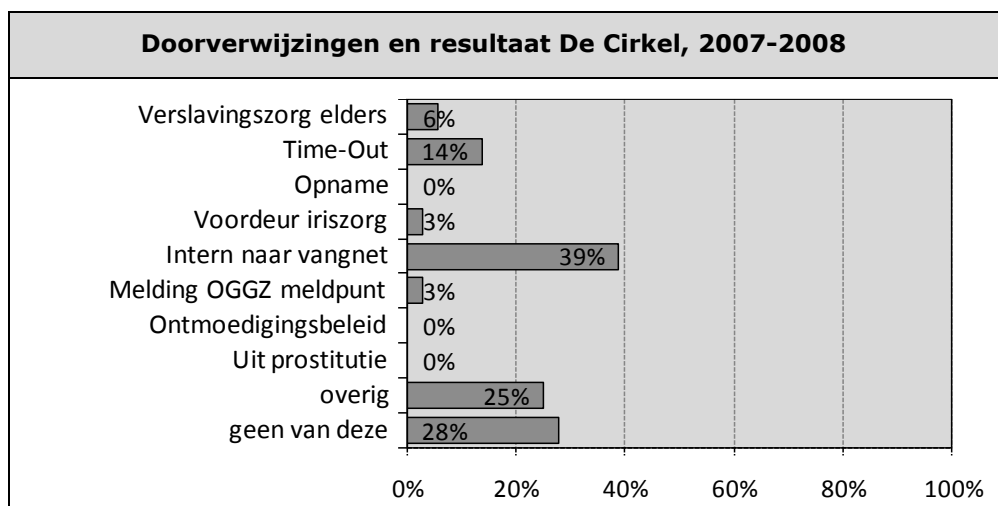
De besloten sfeer van de Huiskamer en de opstelling van het TOM-team dragen in belangrijke mate bij aan de mogelijkheden om succes te boeken bij de opsporing. In deze setting is het mogelijk om de benodigde vertrouwensband op te bouwen. Voor vrouwen die geen registratiebrief kregen en illegaal zijn gaan tippelen ontbreekt dat zicht. Dat geldt voor het TOM-team nog sterker dan voor bijvoorbeeld de GGD en Iriszorg, omdat TOM deel uitmaakt van de politie: dezelfde organisatie dus die ook boetes geeft voor illegaal tippelen. Illegaal tippelende vrouwen zullen dus altijd proberen onzichtbaar te blijven voor de politie. Hoewel het moeilijk is om hard te maken, ligt het voor de hand dat de opsporing van mensenhandel en uitbuiting door de registratieplicht moeilijker is geworden. De politie heeft geen aanwijzingen dat sprake is van mensenhandel onder de prostituees die een registratiebrief hebben gekregen. Overigens werd in de interviews ook opgemerkt dat slachtoffers van loverboys zich niet snel zullen laten zien bij de hulpverlenende organisaties, ongeacht of er wel of geen registratieplicht is.

## Doorverwijzing naar andere zorgverlening; toekomstperspectief

- Doorverwijzing naar andere zorgverlening en uitstroom uit verslaving/prostitutie komen weinig voor. Het is erg moeilijk om succes te boeken, maar meer succes dan nu moet mogelijk zijn.
- Daarvoor zijn maatwerk, hulpverlening op alle terreinen en de juiste voorzieningen nodig. Op dit moment kan straatprostituees niet echt een alternatief toekomstperspectief worden geboden.
- De aanpak moet zich misschien ook richten op netwerken van afhankelijkheidsrelaties (pooiers, dealers, klanten).
- Ruim de helft van de vrouwen is positief over het aanbod van Den Haag en Rotterdam om vrouwen als zij dat willen extra hulp en onderdak te bieden om een ander leven op te bouwen. Sluiting van de zone vinden alle prostituees een slecht idee en veel zeggen te blijven tippelen.

Een deel van de hulpverlening vindt al binnen de Huiskamer plaats of tijdens het GGD spreekuur. Meer complexe hulpvragen kunnen niet binnen de Huiskamer worden afgehandeld. De bedoeling is dat straatprostituees, wanneer ze daaraan toe zijn, worden doorverwezen naar diverse vormen van hulpverlening buiten de Huiskamer. Daarvoor is het wel noodzakelijk eerst een vertrouwensband op te bouwen en de problematiek in kaart te brengen. Voor de problematiek van de doelgroep wordt verwezen naar hoofdstuk 2 (onder meer op blz.18).

Gedurende de eerste 8 maanden van 2008 werden 2 vrouwen (6%) doorverwezen naar verslavingszorg buiten de Cirkel, terwijl 5 vrouwen korte tijd tot rust konden komen in Time-Out. Een vrouw werd verwezen naar de voordeur van Iriszorg (zelfstandige aanmelding voor een traject). De grootste groep (14 vrouwen = 39%) is intern aangemeld bij het vangnetteam, 1 vrouw bij het meldpunt OGGZ en 9 vrouwen bij uiteenlopende andere vormen van hulp. Overigens tekent de Cirkel zelf aan dat het lastig is om alle vormen van hulp en begeleiding te benoemen, omdat de doelgroep zo divers is dat er geen standaard passend aanbod te bieden is, maar per individu gezocht wordt naar de beste oplossing. Voor geen van de vrouwen met registratiebrief is de afgelopen twee jaar een ontmoedigingsbeleid ingezet of geldt dat zij volledig uit de prostitutie zijn gestapt.



Bron: Registratie De Cirkel. Deze cijfers betreffen alleen straatprostituees met registratiebrief (n=36).

In de interviews en groepsdiscussie werd door meerdere organisaties aangegeven dat er onvoldoende sprake is van doorverwijzing en uitstroom. Uitstroom is er nauwelijks en noch de invoering van de tippelzone noch de registratieplicht had daarop een meetbaar effect.

Dat het niet eenvoudig is om op deze gebieden vooruitgang te boeken wordt breed onderschreven en is ook uit andere gemeenten bekend. Zoals bleek in hoofdstuk 2 is in de meeste gevallen sprake van een combinatie van een groot aantal verschillende probleemgebieden, in wisselende samenstellingen en intensiteit. De combinatie van moeilijk oplosbare problemen, zoals verslaving, psychische problemen, schulden en vaak mijddgedrag en afhankelijkheid van inkomsten uit de prostitutie, maakt het erg moeilijk om op een van deze gebieden vooruitgang te boeken. In dat

verband wordt dan ook aangegeven dat toeleiding naar zorg veel breder moet worden gezien dan bijvoorbeeld alleen verslavingszorg. Van verslaving is algemeen bekend dat deze moeilijk is te behandelen. Zo komt het voor dat verslaafde prostituees op dit gebied vooruitgang hebben geboekt, maar later een terugval krijgen en toch weer gaan tippelen. Als het al lukt om uit te stappen uit prostitutie en/of verslaving is dat een moeizaam proces van vallen en opstaan dat vele jaren in beslag neemt. Dat blijkt ook uit de ervaringen in Rotterdam, waar Bouman GGZ ervan uit gaat dat veel vrouwen waarschijnlijk altijd een beschermde woonvorm nodig blijven hebben. Een deel van de vrouwen zal altijd verslaafd blijven, houdt zware problemen en blijft wellicht ook in de prostitutie. Deze groep is gebaat bij een langdurige, stabiele omgeving waarin hun gezondheid en drugsgebruik kunnen stabiliseren of verbeteren. In een gemeente als Utrecht is een deel van de straatprostituees door hulpprogramma's minder drugs gaan gebruiken, waardoor zij ook minder vaak hoeven te tippelen. Een ander deel van de prostituees kan wel uitstromen; voor hen is het belangrijk dat ze geleidelijk meer vaardigheden ontwikkelen en meer grip op hun leven krijgen. Uit de enquête van de Cirkel in 2007 onder straatprostituees bleek dat een kwart graag ondersteuning wil bij het vinden van ander werk of weer volgen van een opleiding.

De deelnemers aan de groepsdiscussie in Nijmegen en ook veel professionals in andere gemeenten zijn er van overtuigd dat een deel van de huidige straatprostituees waarschijnlijk nooit volledig zal afkicken van hun verslaving en/of niet zal stoppen met de straatprostitutie. Daarbij wordt soms de vraag gesteld of het wel efficiënt is om zo sterk in te zetten op hulpverlening voor deze groep, of dat de zorg vooral moet worden gericht op de iets minder problematische groep waar makkelijker vooruitgang is te boeken. Iriszorg benadrukt overigens dat uittreden uit de prostitutie niet het doel is van de Cirkel, behalve misschien ten aanzien van echte zorgwekkende zorgmijders. Als het beëindigen van de prostitutie het doel van de Cirkel zou zijn, zouden de vrouwen er naar de mening van Iriszorg helemaal niet komen en kan dus geen enkele hulp worden geboden.

Zowel in Nijmegen als in de andere gemeenten waar de tippelzones nog open zijn groeit echter de overtuiging dat er meer mogelijk moet zijn dan de afgelopen jaren werd gerealiseerd. Dan moet echter volgens betrokkenen in Nijmegen wel aan enkele aandachtspunten worden voldaan:

- Er is meer *maatwerk* nodig, aansluitend op de specifieke situatie van elke straatprostituee. Bijna elke straatprostituee heeft een unieke combinatie van ernstige problematieken, die met een standaardaanpak niet kunnen worden opgelost.
- Omdat de verschillende problemen elkaar versterken of in stand houden is het belangrijk om *op alle terreinen* hulp te bieden. Dat vereist een integrale aanpak met aandacht voor onder meer gezondheid, verslaving, schuldsanering, psychische problematiek, dagbesteding, een uitkering, scholing/arbeid, huisvesting en strafrecht (afhankelijk van de persoon). Daarbij zou de hulpverlener prostitutie niet moeten veroordelen en in staat moeten zijn om taboes bij samenwerkingspartners te doorbreken, bijvoorbeeld bij het vinden van dagbesteding.
- Op dit moment *ontbreken hiervoor veel voorzieningen en middelen*. Er is bijvoorbeeld geen 24-uurs opvang speciaal voor de doelgroep, geen uitstroomprogramma en geen coach om de verschillende vormen van hulp op elkaar af te stemmen. Time-out gaat binnenkort sluiten. Ook een casusoverleg, zoals besproken op blz.35, zou een bijdrage kunnen leveren.
- Om de straatprostituees te bereiken die nu illegaal tippelen (en andere hulpbehoevende groepen) is meer *outreaching werk* nodig. De invoering van de registratieplicht heeft die noodzaak versterkt. De vrouwen die zich onttrekken aan de zorg van de Huiskamer of op de zone niet mogen werken zul je op een andere plek moeten opzoeken en kijken of er een zorgvraag is.

Medewerkers van de Cirkel vinden zelf dat ze de straatprostituees op dit moment geen echt toekomstperspectief kunnen bieden. Als gevolg van de registratieplicht zijn er minder bezoekers in de Huiskamer en is er nu in principe meer tijd om met de vrouwen te praten en hen te motiveren, maar waarvoor? Er zijn meer mogelijkheden nodig om hen een echt toekomstperspectief te kunnen bieden. Over het algemeen zullen dergelijke trajecten moeten aansluiten op de problematiek en belevingswereld van de vrouwen en langdurig van aard moeten zijn. Ook voor de transgenders zou een aanbod moeten bestaan: zij hebben hun eigen specifieke problemen.

Een deel van de (verslaafde) straatprostituees verblijft in het MFC, waar veel verslaafde mannen verblijven. In meerdere interviews werd er op gewezen dat een rustige, veilige en stabiele verblijfplaats een belangrijke voorwaarde is om op andere terreinen vervolgstappen te kunnen zetten; het MFC biedt die rust niet. Een 24-uurs opvang specifiek voor de doelgroep zou in dat opzicht dan ook een belangrijke bijdrage leveren. Rotterdam creëerde kleinschalige panden voor beschermd wonen.

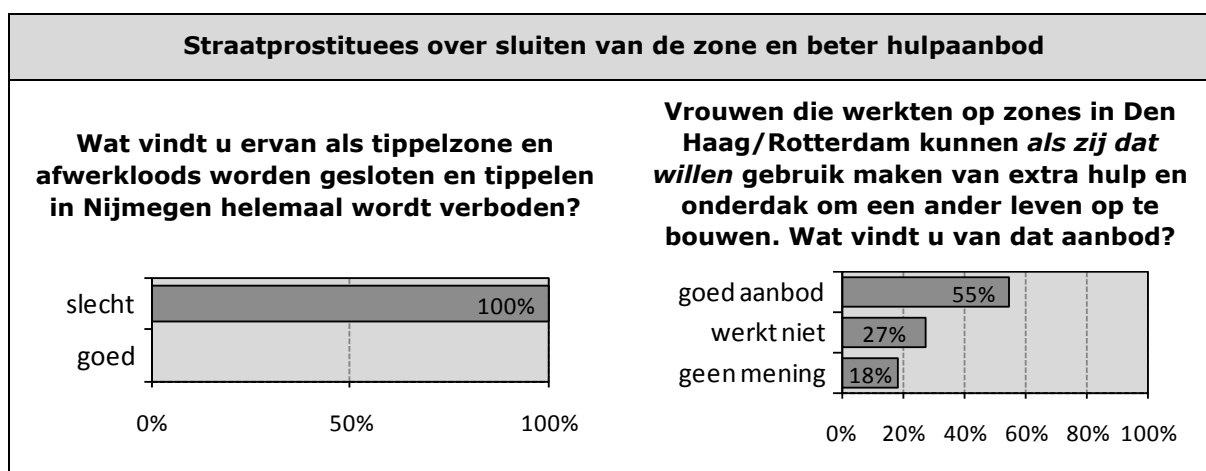
In Rotterdam en Eindhoven werd geconstateerd dat rond straatprostitutie een netwerk van afhankelijkheidsrelaties bestaat, waarvan behalve de vrouwen ook pooiers, dealers en klanten deel uitmaken, en in zekere zin ook organisaties en omwonenden rond een tippelzone. Een succesvolle aanpak zou zich dan ook mede moeten richten op deze afhankelijkheidsrelaties en op het afstemmen van activiteiten gericht op prostituees, pooiers, dealers en klanten.

In de enquête van Oostveen onder straatprostituees in Nijmegen werd ook gevraagd wat zij er zelf van zouden vinden als de zone wordt gesloten en wat ze vinden van een zorgaanbod zoals in Rotterdam en Den Haag. Sluiting van de zone en verbieden van straatprostitutie vinden zij allemaal een slecht of zeer slecht idee. Zij vinden sluiting slecht voor henzelf omdat het moeilijk voor hen is op een andere manier geld te verdienen of omdat ze dan worden gedwongen weer onder slechtere omstandigheden te gaan werken. Sommige vrouwen verwachten dat er dan meer overlast ontstaat en dat de overheid dan geen zicht meer heeft op de straatprostitutie; anderen noemen sluiting ook slecht voor de klanten.

Op de vraag wat de prostituees dan zouden gaan doen zegt bijna de helft dat zij door zullen gaan met prostitutie: illegaal tippelen in Nijmegen, elders of in andere vormen zoals escort. De anderen hebben nog geen idee wat ze dan gaan doen; enkelen houden het op het criminele pad of 'door de stad lopen'.

In een volgende vraag werd verwezen naar de sluitingen in Rotterdam en Den Haag en de mogelijkheid voor de vrouwen daar om gebruik te maken van extra hulp en onderdak om een ander leven op te bouwen. Ruim de helft van de prostituees in Nijmegen noemt dat een goed aanbod. Enkelen van hen voegen er wel een kanttekening aan toe: alleen als de vrouwen het echt willen; of moeilijk te realiseren. Ruim een kwart van de vrouwen is er van overtuigd dat het aanbod zeker niet werkt en dat de prostituees zullen blijven tippelen zoals dat ook in Den Haag en Rotterdam gebeurt. Een derde groep (18%) weet niet wat ze van het aanbod moet vinden of weet te weinig van de achtergronden.

Tot slot werd aan de vrouwen nog gevraagd wat de gemeente zou moeten doen om de straatprostituees echt te helpen, mocht ze toch besluiten om de zone te sluiten. Enkele vrouwen suggereren om hen geld te geven; sommige anderen zouden graag hulp zien om werk te zoeken of een ander leven op te bouwen. Een paar vrouwen zeggen dat zij dan zelf wel een andere weg zullen zoeken. Anderen hebben geen idee, zeggen alleen dat de zone open moet blijven of dat coke gelegaliseerd moet worden.



Bron: Vragenlijst onder straatprostituees met en zonder registratiebrief, november 2008 (n=22).

## Noodzaak van de tippelzone

- Rotterdam en Den Haag hebben hun tippelzones gesloten en Eindhoven wil dat doen. Deze gemeenten hebben een alternatief zorgaanbod ontwikkeld en beschouwen het sluiten van de tippelzone als randvoorwaarde voor succes.
- Andere gemeenten vinden een tippelzone juist noodzakelijk om de doelgroep te bereiken en op die manier te kunnen motiveren voor hulp. Sluiting betekent dat je ten minste een deel van de doelgroep in de steek laat: een kwetsbare groep die niet vatbaar is voor hulpverlening.
- Professionals uit Nijmegen vinden sluiting van de zone zeer onwenselijk. Volgens hen heeft sluiten van de zone nauwelijks voordelen, maar wel veel nadelen en risico's.

In de drie grootste gemeenten in Nederland zijn de tippelzones enkele jaren geleden gesloten en Eindhoven heeft de ambitie om dat ook te doen. In Den Haag en Rotterdam werden de zones gesloten, terwijl gepoogd werd om in ieder geval de verslaafde straatprostituees in een zorgtraject te krijgen (zie blz.62 en 60). In Eindhoven is dit jaar een vergelijkbaar plan ontwikkeld, waarbij volgens een nieuw ontwikkelde aanpak vrouwen hun levenskracht moeten terugkrijgen (blz.72). Het College van B&W wilde in samenhang daarmee dit jaar de beslissing nemen dat de tippelzone over drie jaar definitief gaat sluiten. De gemeenteraad heeft echter wel de nieuwe aanpak goedgekeurd, maar wilde zich nog niet vastleggen op een definitieve sluiting. Sluiting in 2011 is wel een ambitie, maar de beslissing zal afhangen van de resultaten van het ingezette project. De sluiting van de zone in Amsterdam had een andere achtergrond en wordt hier verder buiten beschouwing gelaten; verslaafde vrouwen uit Amsterdam zijn die zone nooit gaan gebruiken.

Tijdens de groepsdiscussies met andere gemeenten die vooruitlopend op de nieuwe plannen in Eindhoven werden gehouden en tijdens de telefonische interviews met andere gemeenten in het kader van deze evaluatie bleek er in de meeste gemeenten die nu nog een tippelzone hebben de overtuiging te bestaan dat een tippelzone noodzakelijk is, om te voorkomen dat een groot deel van de doelgroep illegaal gaat tippelen en daarmee geheel uit het zicht van de zorg verdwijnt. Veel gemeenten realiseren zich dat er (te) weinig resultaat is geboekt om de levensomstandigheden echt te verbeteren. Zij beraden zich momenteel op mogelijkheden om die slag wel te maken, met stabiele huisvesting, integrale hulpverlening op meerdere gebieden, maatwerk aanpak en/of introductie van uitstapprogramma's. Deze gemeenten zijn van mening dat een tippelzone met Huiskamer een voorwaarde is om de doelgroep te bereiken en dus te kunnen motiveren voor dergelijke programma's. Bovendien heerst de overtuiging dat de besluiten in Den Haag, Rotterdam en Eindhoven zijn genomen uit morele overwegingen (namelijk dat straatprostitutie verwerpelijk en mensonterend is), maar zonder oog te hebben voor de ingewikkelde problematiek van de doelgroep en het grote aantal dilemma's rond een tippelzone. Het resultaat daarvan zou zijn dat enerzijds een groep kan worden geholpen, maar dat anderzijds een zeer kwetsbare groep, niet vatbaar voor hulpverlening, in de steek wordt gelaten – met alle gevolgen van dien voor hun gezondheid en veiligheid. Deze prostituees tippelen nu illegaal in de eigen stad, zijn uitgeweken naar andere legale of illegale tippelzones in andere gemeenten of zijn 'verdwenen': van een deel weet niemand waar ze nu zijn, wat ze doen en onder welke omstandigheden. Evenmin is er zicht op de nieuwe instroom in de straatprostitutie, waarvan aangenomen mag worden dat deze nog steeds bestaat.

De gemeenten Den Haag en Rotterdam en het College van Eindhoven zijn daarentegen van mening, dat het aankondigen van de sluiting van de zone eigenlijk een noodzakelijke randvoorwaarde is om het ingezette hulpaanbod te doen slagen: een stok achter de deur die de kans op succes aanzienlijk vergroot. Deze gemeenten realiseren zich dat zij een klein deel van de prostituees niet kunnen bereiken en dat die groep op de een of andere manier illegaal blijft tippelen en/of in problematische levensomstandigheden blijft. Het feit dat de gemeenten voor een aanzienlijke groep eindelijk wel succes kunnen bereiken om de levensomstandigheden te verbeteren (of daarop hopen), terwijl dat met een zone nooit is gelukt, gaf voor deze gemeenten de doorslag.

In de interviews en groepsdiscussie in Nijmegen bleek dat de professionals uit Nijmegen wel nieuwsgierig zijn naar de succes- en risicofactoren uit Rotterdam en Den Haag en ook naar de uitwerking van het nieuwe project in Eindhoven, maar sluiting van de zone in Nijmegen zeer



ongewenst vinden. De resultaten in Rotterdam en Den Haag worden sceptisch bekeken omdat er geen actuele evaluatie beschikbaar is en een deel van de doelgroep zeker uit het zicht verdwenen is. Het model uit Eindhoven is experimenteel en nog nooit in deze vorm in praktijk beproefd. De professionals uit Nijmegen vinden het Eindhovense model ambitieus, idealistisch of zelfs zweverig. Zij verwachten dat deze aanpak voor een deel van de straatprostituees wellicht tot succes leidt, maar zeker niet voor allemaal. Ook het Rotterdamse zorgaanbod wordt eenzijdig genoemd. Een deel van de vrouwen ging daar niet in op het aangeboden zorgtraject omdat dat niet voldoende aantrekkelijk voor hen was. Professionals uit Nijmegen zien er meer in om de vrouwen vanuit de Huiskamer te verleiden met een aantrekkelijk aanbod dat aansluit op de persoonlijke omstandigheden, in plaats van hen weg te jagen door de tippelzone te sluiten. Om hen in zorg te krijgen is het nodig om hen iets aan te bieden waar ze echt baat bij hebben (en dat ze ook zo zelf ervaren). In plaats van een door een sluiting van de zone aan te kondigen wordt in Nijmegen veel meer verwacht van een slimme inzet van de registratieplicht in combinatie met een casusoverleg en passend zorgaanbod. Voor de vrouwen die daarbij toch een stok achter de deur nodig hebben kan ook worden gedacht aan justitie. Dat kan bijvoorbeeld bij een opeenstapeling van openstaande boetes. Rotterdam probeert een deel van de notoire tippelaars met complexe problematiek desnoods gedwongen te laten opnemen, maar een rechter werkt daar niet altijd aan mee.

In de interviews in Nijmegen werd specifiek gesproken over de voor- en nadelen van een mogelijke sluiting van de zone. Voordelen zouden kunnen zijn dat sommige omwonenden het misschien prettiger vinden omdat er toch enige overlast is. Ook is het morele dilemma dat sommige mensen hebben bij een tippelzone dan opgelost. Andere organisaties zien geen enkel voordeel omdat met sluiting het probleem niet wordt opgelost, zeker niet uit zorgoogpunt. De geïnterviewden zien vooral veel nadelen indien de zone zou worden gesloten, aangezien zij verwachten dat in ieder geval een deel van de straatprostituees (de harde kern) zal blijven tippelen. Er zal meer overlast ontstaan en prostituees zijn aangewezen op onveilige plekken en op hun pooiers waarvan ze dus afhankelijker worden. De vertrouwenspositie van de Huiskamer verdwijnt waardoor gezondheidszorg, hulpverlening en opsporing mensenhandel ernstig worden bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt. Ook het zicht op pooiers en dealers zal slechter worden wanneer deze niet meer rond de tippelzone rondhangen. Een 'sluitend zorgaanbod' zoals Rotterdam dat oplegt heeft volgens de professionals in Nijmegen alleen kans van slagen als de vrouwen dat echt zelf willen: hulp en afkicken onder dwang werken niet. Vooral voor verslaafden wordt de kans op echt succes beperkt geacht. Men stelt dat het Rotterdamse model ervan uit gaat dat iedereen is te genezen van verslavings- en andere problematiek, maar dat zou een illusie zijn.

Een van de argumenten die werd gebruikt voor sluiting van de zones in Den Haag en Rotterdam was dat de zones werden bestempeld als mensonterend. In de andere gemeenten is de heersende opvatting dat straatprostitutie altijd zal bestaan en dat de zones eraan bijdragen om het tippelen minder mensonterend te maken door onder meer regulering, toezicht, gezondheidszorg en toeleiding naar hulp. In die gemeenten wordt over het algemeen het sluiten van de zones als mensonterender gezien, omdat je dan een deel van de doelgroep aan haar lot overlaat: ze zullen illegaal gaan tippelen onder veel slechtere omstandigheden. In Nijmegen werd opgemerkt dat een tippelzone noodzakelijk is, maar wordt deze wel mensonterend genoemd als er prostituees terecht komen die er niet terecht hadden hoeven komen. Daarmee werd het belang onderstreept van meer preventie en een beter zorgaanbod op het moment van instroom, teneinde de instroom zo veel mogelijk te beperken. Een andere deelnemer wees er op dat het mensonterend is als we mensen de toegang tot de zone onttrekken door de registratieplicht, als het effect is dat ze daarna buiten het zicht van hulpverleners en toezichthouders alsnog beginnen met tippelen of andere verborgen vormen van prostitutie.



# Ontwikkelingen in andere gemeenten

---

*Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in andere gemeenten die een tippelzone hebben of hadden. Daarbij wordt specifieke aandacht besteed aan het behalen van de doelen en aan de uitvoering en effecten van een eventuele registratieplicht.*

*Rotterdam en Den Haag hebben hun zones gesloten en Eindhoven heeft de ambitie om dat te doen. Deze gemeenten vonden sluiting noodzakelijk om prostituees in een zorgtraject te krijgen en/of overlast en criminaliteit te verminderen. In Den Haag worden de prostituees die eerder op de zone werkten zo goed mogelijk bediend door een nieuwe 24-uurs opvang en outreachend werk. Voor de verslaafden blijft het lastig echte verbetering van levensomstandigheden te creëren. Rotterdam kent een ambitieuzer programma en probeert verslaafde vrouwen, na behandeling in een kliniek, allemaal onder te brengen in beschermd wonen projecten. Rotterdam stelt een groot deel van de verslaafden te hebben bereikt en hun levensomstandigheden daadwerkelijk te verbeteren, zij het dat dit een langdurig proces is van vallen en opstaan. Zowel in Den Haag als Rotterdam wordt een deel van de verslaafden echter nog steeds (soms tippelend) in de stad gezien zonder gebruik te maken van zorg, terwijl een ander deel geheel uit beeld is verdwenen. Voor de niet-verslaafde groepen geldt dat in sterkere mate; een deel ervan verdween naar andere steden. Eindhoven ontwikkelt momenteel een geheel nieuw ambitieus programma: Levenskracht.*

*De andere gemeenten (Utrecht, Arnhem, Heerlen en Groningen) hebben geen plannen hun tippelzone te sluiten. Net als in Nijmegen zijn de zones regelmatig geëvalueerd waarbij steeds bleek dat ze voldoen aan de doelen: beperking van overlast en betere zorg en hulpverlening aan de prostituees. Met uitzondering van Groningen hebben alle gemeenten nu een registratieplicht waarmee toestroom van buiten is beperkt, zonder dat de registratie leidde tot nieuwe overlast. Ondertussen groeit in alle gemeenten het besef dat de uitstroom wel erg beperkt is en dat het nauwelijks is gelukt de levensomstandigheden van prostituees echt te verbeteren. Overal wordt daarom nagedacht over een andere aanpak met bijvoorbeeld meer maatwerk, casusoverleg, hostels of uitstapprogramma's en een aantal gemeenten heeft ook de eerste initiatieven geoperationaliseerd. Aan het eind van dit hoofdstuk is nog een korte beschrijving opgenomen van de aanpak in Tilburg (geen tippelzone, maar wel straatprostitutie), Waalwijk (af en toe prostitutie-activiteiten langs de snelweg) en de Duitse stad Essen, die een nieuwe tippelzone inricht.*

## Den Haag

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| • <b>Geopend:</b>           | 1983-2006. Sindsdien is straatprostitutie overal in Den Haag verboden.   |
| • <b>Registratieplicht:</b> | Nee, was er niet.  |
| • <b>Aantal vrouwen:</b>    | In 2005 waren er 350 unieke vrouwen, waarvan helft tot doelgroep behoorde. Aanvankelijk waren er 20-30 vrouwen per avond actief; in 2005 80-100.   |
| • <b>Locatie:</b>           | De tippelzone was op een bedrijventerrein, met huiskamer en afwerkplekken.   |
| • <b>Overlast:</b>          | Er wordt nog steeds soms (illegaal) getippeld, maar door strikte handhaving is overlast na de sluiting van de zone zeer beheersbaar.   |
| • <b>Zorg:</b>              | Vijf maanden na de sluiting had 38% van verslaafde prostituees gebruik gemaakt van de 24 uren opvang (nachtopvang of inloop overdag) en 20% werd nog gezien door het outreachend werk. Echte verbetering van levensomstandigheden blijft moeilijk. |

De gemeente Den Haag heeft in 1983 een tippelzone ingesteld in een gedeelte van de Waldorpsstraat en later in de directe omgeving van de zone een afwerkplaats ingericht om een einde te maken aan de overlast van de tippelprostitutie op verschillende plaatsen in het centrum en betere zorg te kunnen bieden. Aanvankelijk werden die doelen ook bereikt, maar vanaf 2000 veranderde de situatie. De autochtone verslaafde prostituees werden meer en meer verdrongen door illegale prostituees, vooral uit Oost-Europa en Zuid-Amerika. De sfeer werd agressiever, zowel onder bezoekers (waaronder allerlei randfiguren) als onder prostituees (door de toenemende concurrentie). Door de lange openingstijden (22.00-06.00 uur) was het lucratief om op de zone te werken, ook voor verslaafden uit andere gemeenten. Aanvullende beheersmaatregelen (zoals verwijderingbevelen, aanhouden van illegalen en terugbrengen van de openingstijden) vereisten een forse politie-inzet. Daarnaast lag de tippelzone in een gebied waar het nieuwe stedelijke ontwikkelingen in de weg stond. In het voorjaar van 2003 werd uiteindelijk het besluit genomen om de tippelzone in de loop van 2005 in principe te sluiten. Als redenen werden genoemd "de mensonwaardige omstandigheden waaronder tippelaarsters moeten werken, de aantrekkelijkheid van de zone voor criminelen, de toename van het aantal illegale vrouwen op de zone en de relatief grote inspanningen, die de politie zich moet getroosten om de problematiek op de zone beheersbaar te houden". Aan sluiting werd wel de voorwaarde verbonden dat in de tussentijd een goed en humaan alternatief moest worden gerealiseerd. Daarvoor moet op meerdere leefgebieden zorg worden geboden, want veel straatprostituees zijn dakloos, verslaafd (vaak aan meerdere middelen), hebben psychische problemen en geen inkomen. De humane aanpak bestond uit een voortraject om de doelgroep te bereiken en een natraject gericht op zorg en uittreding.

Het voortraject bestond onder meer uit maatschappelijk werk en de realisatie van een laagdrempelige inloop. Om de doelgroep beter te kunnen bereiken werd het outreachend maatschappelijk werk versterkt en is de hulpverlening op straat uitgebreid. Op 1 september 2005 werd een laagdrempelige inloopvoorziening annex slaapopvang gerealiseerd. Deze voorziening is in pandig bij de Kessler Stichting en 24 uur per dag beschikbaar. De vrouwen kunnen er gebruik maken van hulpverlening (maatschappelijk werk, arts, verslavingszorg), maar ook koffie drinken, eten of deelnemen aan activiteiten zoals koken. In de zitkamer is ruimte voor ongeveer 15 vrouwen; de slaapopvang heeft 16 bedden. Ook werd een natraject ontwikkeld bestaande uit verslavingszorg en psychische zorg, maatschappelijke dienstverlening gericht op uitkering, schuldsanering enz. en vormen van activering, dagbesteding en begeleid wonen.

Op 1 maart 2006 werd de tippelzone gesloten. Uit een evaluatie door de gemeente zelf blijkt dat de sluiting zelf zeer rustig en zonder incidenten verliep. In deze periode was de politie extra alert op mogelijke uitwaaiering naar andere gebieden, terwijl de 24-uurs opvang aan de Zamenhofstraat verder werd ingevuld.

Vanaf de opening in september 2005 tot eind juli 2006 (dus 6 maanden voor en 5 maanden na de sluiting) hebben 74 van de bekende vrouwen gebruik gemaakt van de opvang, waarvan 65 bekend zijn van de tippelzone en de rest afkomstig is uit andere vormen van prostitutie zoals raamprostitutie en escort. Van deze 74 vrouwen zaten er medio 2006 68 in een hulpverlenings-traject onder de hoede van SHOP (Stichting Hulpverlening en Opvang Prostituees) of het team OGGZ van Parnassia. Ruim de helft van de vrouwen is dak- en thuisloos. Een aantal vrouwen is

gestart met een uitgebreider hulpverleningstraject. Van de 74 vrouwen waren er eind 2006 31 door- of uitgestroomd: 4 naar het Intramuraal Motivatie Centrum van Parnassia, 7 naar een eigen woning, 7 naar een opvang en 8 keerden terug naar hun thuisland (dit waren slachtoffers van mensenhandel). Van 5 vrouwen is onbekend waar ze zijn gebleven.

In de evaluatie werd geconstateerd dat de doelgroep deels was bereikt. In het hele jaar 2005 werd de huiskamer van SHOP aan de tippelzone door 350 verschillende vrouwen bezocht waarvan 173 behoorden tot de potentiële doelgroep van de 24uurs opvang (drugsgebruikende straatprostituees). Van deze 173 zijn er 65 die gebruik hebben gemaakt van de 24uurs opvang. Ruim 35 vrouwen worden gezien of gesignaleerd door het outreachend werk. Daarmee heeft SHOP in totaal 58% van de doelgroep bereikt, hetzij via de opvang hetzij via outreachend werk. De andere 64 vrouwen hadden zij medio 2006 niet bereikt en/of zullen niet bereikt worden. Een deel van hen zal naar andere steden zijn vertrokken; een ander deel verblijft nog (onzichtbaar) in Den Haag, al dan niet werkzaam in de prostitutie.

Van de 177 vrouwen die in 2005 minstens eenmaal in de Huiskamer kwamen maar niet behoren tot de doelgroep (drugsgebruikende prostituees) zijn geen cijfers opgenomen in de evaluatie. Uit de telefonische interviews blijkt dat een groot deel van hen na de sluiting nooit meer is gesignaleerd. Zij verdwenen waarschijnlijk naar andere steden en/of andere vormen van prostitutie en een deel verdween in illegaliteit en is nauwelijks te traceren.

Van de groep transgenders is eveneens een deel kwijtgeraakt. Zij konden niet terecht in de vrouwenopvang en willen een alternatieve plek waar ze aan het werk kunnen. Een speciale dagopvang voor deze groep was wel gepland en kwam er uiteindelijk ook, maar dat duurde te lang en de locatie lag te openbaar, zodat deze geen succes werd en inmiddels weer is gesloten.

De omgeving van de opvang wordt sinds de opening in de gaten gehouden om uitwaaiing en overlast van doelgroep en randfiguren te voorkomen. In de startperiode werden twee vrouwen aangesproken die tippelgedrag leken te vertonen. Er zijn echter tot medio 2006 geen sancties opgelegd en geen meldingen/klachten van overlast meer ontvangen. Bij de voormalige tippelzone werden onmiddellijk de afwerkplekken ontmanteld en de parkeerfunctie hersteld. Het terrein is 's avonds en 's nachts afgesloten met een hek zodat het niet langer gebruikt kan worden als afwerkplek. Elders in de stad bleken de effecten van de opheffing op gebied van overlast zeer beperkt en werden nauwelijks processen verbaal uitgeschreven aan prostituees of hun klanten.

De 24uurs opvang probeert zorg op maat te geven. Ongeveer 8-10 vrouwen slapen in de nacht-opvang, wat officieel maximaal drie maanden mogelijk is. Daarnaast zijn er dagelijks ruim 20 vrouwen die even langskomen voor een ontmoetingsplaats, rustpunt, afspraak met een arts of contact met hulpverleners. Den Haag kent echter nog geen beschermd wonen voor deze doelgroep. Een deel is langdurig verslaafd en heeft psychiatrische problemen; voor deze groep blijft het heel moeilijk om een echte verbetering van levensomstandigheden te realiseren. De medewerkers van SHOP zijn tevreden met de 24-uurs opvang en beschouwen dat nu als een redelijk alternatief, maar constateren ook dat de Huiskamer indertijd in verband met de unieke ligging, in het werkgebied, toegankelijker was voor de doelgroep.

In het jaarverslag 2007 van SHOP wordt geconstateerd dat voor een deel van de straatprostituees de sluiting in combinatie met het zorgaanbod uiteindelijk wel heeft geleid tot een leven buiten de prostitutie, met een baan en een eigen plek om te wonen. De 24-uurs opvang van SHOP is voor een deel van de straatprostituees nu de plek waar ze hulp vinden. In 2007 werd SHOP een of meer keer bezocht door 112 verschillende vrouwen; in 2005 en 2006 door ongeveer 85 per jaar. De vrouwen die deze opvang niet bezoeken, worden zo goed mogelijk benaderd via outreachende hulpverlening op straat en in andere vormen van prostitutie. Veldwerkers gaan actief op zoek naar de moeilijk te bereiken doelgroep: legale en illegale prostituees in het vergunde en niet vergunde circuit. De veldwerkers geven informatie en proberen hulp te bieden en besteden nadrukkelijk aandacht aan (zorgcoördinatie voor) slachtoffers van mensenhandel. Het jaarverslag van SHOP meldt echter ook dat er nog steeds illegaal wordt getippeld onder onveiligere omstandigheden en dat lang niet alle gebruikers van de voormalige Huiskamer kunnen worden bereikt door de hulpverleners van SHOP. SHOP heeft 25 medewerkers en ontvangt € 800.000 subsidie voor de 24-uurs opvang en € 240.000 voor de ambulante hulpverlening.

## Rotterdam

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| • <b>Geopend:</b>           | 1994-2005. Sindsdien is straatprostitutie overal in Rotterdam verboden.  |
| • <b>Registratieplicht:</b> | Ja, was er sinds april 2003.   |
| • <b>Aantal vrouwen:</b>    | Op moment van sluiting waren er 270 verslaafde vrouwen. Daarnaast nog enkele tientallen niet-verslaafden en een aantal transseksuelen.   |
| • <b>Locatie:</b>           | Afgelegen haventerrein, met huiskamer en afwerkplekken.  |
| • <b>Overlast:</b>          | Na de sluiting wordt er nog wel illegaal getippeld. Politie en zorg zitten daar bovenop en kunnen daarmee de tippeloverlast sterk terugdringen.  |
| • <b>Zorg:</b>              | Aanzienlijk aantal vrouwen zit in intensief zorgtraject, hun levensomstandigheden zijn duidelijk verbeterd. Een deel van de vrouwen tippelt nog, gepoogd wordt hen ook in zorgtraject te krijgen. Tientallen zijn spoorloos verdwenen. |

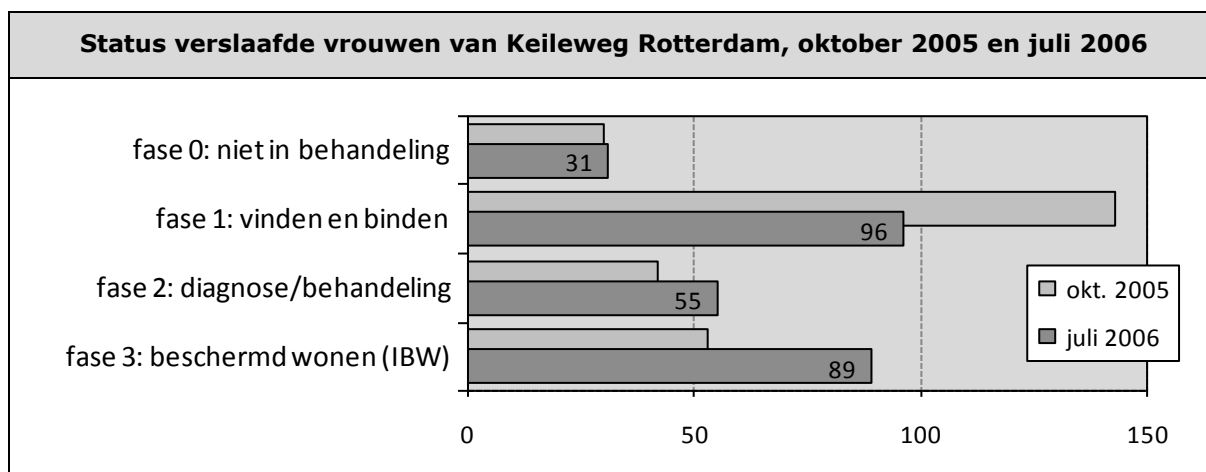
De Rotterdamse tippelzone aan de Keileweg was geopend van 1994 tot september 2005. De zone lag op een relatief afgelegen haventerrein, afgesloten met hekken. Op 1 april 2003 werd er een vergunningstelsel ingevoerd om de toegang van prostituees te reguleren en overlast op en rondom de tippelzone te kunnen beperken. In vergelijking met andere grote steden had Rotterdam relatief veel verslaafden onder de straatprostituees (bijna 90%); daarnaast waren er niet-verslaafden waaronder transseksuelen. Door het grote aandeel verslaafden had Rotterdam ook veel last van de randverschijnselen zoals dealers en pooiers. De gemeente besloot de zone te sluiten, omdat ze niet wilde bijdragen aan de mensonterende omstandigheden waaronder de vrouwen moeten werken. Bovendien ontstond er rond de zone een open drugscene met veel, vooral drugsgerelateerde, criminaliteit. De gemeente vond dat door de tippelzone randverschijnselen in stand werden gehouden en veel vrouwen ernstig werden misbruikt (uitbuiting, mishandeling, mensenhandel). Daarnaast raakte de gemeente Rotterdam ervan overtuigd dat een tippelzone het voor straatprostituees moeilijk maakt om ander werk te zoeken of een afkickprogramma in te gaan, omdat er altijd het alternatief van de tippelzone is. De meeste vrouwen op de zone waren zodanig verslaafd en kampten soms met zodanige psychiatrische problemen, dat ze niet in staat waren zelf de keuze voor een ander leven te maken. Door aan te kondigen dat de tippelzone dicht zou gaan, heeft de gemeente die keuze eigenlijk voor de straatprostituees gemaakt. De straatprostituees zelf waren het absoluut oneens met de aangekondigde sluiting; zij werden ook niet bij de voorbereiding van de sluiting en van het zorgtraject betrokken.

In de jaren voor de sluiting werd er alles aan gedaan om zoveel mogelijk verslaafde prostituees in een zorgtraject te krijgen. De vrouwen wordt hulp aangeboden bij het afkicken dan wel stabiliseren van de verslaving. Ze krijgen een woning aangeboden en ook 'gegarandeerd' werk (bijvoorbeeld bij de Roteb reinigingsdienst). De bestaande zorgvoorzieningen (zoals Keetje Tippel) probeerden hen hiernaar toe te begeleiden. De gemeente realiseerde zich dat deze begeleiding niet bij iedereen zou gaan lukken. Een aantal prostituees was zwaar verslaafd en zorgmijddend. In de periode voor de sluiting werden de openingstijden van de zone geleidelijk teruggebracht en kwamen steeds meer vrouwen in een zorgtraject, waardoor het rustiger werd op de Keileweg. In september 2005 was het zo rustig geworden dat de zone werd gesloten. De exacte sluitingsdatum was niet van tevoren aangekondigd. Binnen een etmaal was het terrein volledig ontmanteld.

De gemeente en zorginstellingen beseften dat de vrouwen vatbaarder waren voor hulp als de drugslijn werd afgesneden. Daarom was voor de sluiting van de zone veel geïnvesteerd in het in kaart brengen van de relaties tussen dealers en prostituees. Acties van justitie (opstapelen van overtredingen om een dealer langere tijd te kunnen oppakken) en de zorg (de bijbehorende dames juist tijdens deze periode overhalen om in zorgtraject te stappen) waren nauwkeurig afgestemd.

De vrouwen die ingaan op het zorgaanbod komen eerst in een zorgcentrum binnen om hun levensomstandigheden te stabiliseren en in een dag-nacht ritme te komen. Dan gaan ze naar een kliniek gespecialiseerd in vrouwenproblematiek in een poging de verslaving te stoppen of te stabiliseren. Vervolgens komen ze in een pand voor Intensief Begeleid Wonen (IBW). In elk van de 10 deelgemeenten werd daarvoor een pand aangewezen, wat steevast leidde tot protesten van omwonenden. Door een stadsbrede campagne, het betrekken van omwonenden in een beheerscommissie en transparante voorlichting werd de acceptatie uiteindelijk toch vereenvoudigd.

Gekozen is voor relatief kleine opvangpanden om de lasten te spreiden over de deelgemeenten, overlast te beperken en de zorg beheersbaar te houden. Een paar weken na hun intrek in een van deze IBW-panden krijgen de vrouwen werk of een dagbesteding aangeboden.



Bron: Gemeente Rotterdam.

In oktober 2005 (1 maand na sluiting van de zone) en in juli 2006 (10 maanden na de sluiting) is een inventarisatie gemaakt van de ongeveer 270 verslaafde straatprostituees die bekend waren voor de sluiting van de Keileweg. De cijfers worden weergegeven in bovenstaande grafiek. In juli 2006 waren er 89 vrouwen (33%) doorgestroomd naar de 3<sup>e</sup> fase van beschermd wonen. Een groep van 55 vrouwen (20%) zat in de fase van diagnose en behandeling. In de fase van vinden en binden waren op dat moment 96 vrouwen (35%): zorginstellingen hadden contact maar de vrouwen waren nog niet ingegaan op een zorgaanbod. Zij verblijven soms in een zorgcentrum, volgen een methadonprogramma of worden ambulante begeleid en behandeld. Er is vaak nog geen diagnose gesteld. Ze zijn moeilijk in de zorg te brengen en te houden. Tot slot waren 31 vrouwen (11%) niet in behandeling en geheel uit beeld geraakt (waarvan enkelen overleden). Ten opzichte van de situatie vlak na sluiting van de zone waren meer vrouwen doorgestroomd naar een hogere fase. Na de telling in juli 2006 zijn geen nieuwe cijfers beschikbaar en is er geen evaluatie gehouden. De informatie hieronder is dan ook uitsluitend gebaseerd op telefonische informatie van de gemeente, Bouman GGZ, de GGD en het Prostitutie Maatschappelijk Werk van Humanitas. Bouman GGZ is wel van plan binnenkort een onderzoek uit te voeren op cliëntniveau, dat meer inzicht zal geven in de successen van de nieuwe aanpak.

Uiteraard was tevoren bekend dat de problematiek van de doelgroep ingewikkeld is, waarbij sprake is van verslaving, vaak in combinatie met meervoudige en ernstige psychiatrische problematiek. In de praktijk bleek echter dat de achterliggende psychosomatische klachten pas goed in beeld kwamen nadat de vrouwen in stabielere levensomstandigheden terecht waren gekomen. In het relatief rustiger vaarwater kwamen bijvoorbeeld trauma's naar boven die eerder met drugs werden verdrongen. Ook de effecten van chronische gezondheidsproblemen zoals hiv en hepatitis openbaarden zich pas echt in dit rustiger vaarwater. Er was tijd nodig voordat deze fase kon worden bereikt; aanvankelijk hadden de vrouwen al hun krachten nodig voor het realiseren van een ander leven met stabielere woonsituatie, uit de prostitutie en minder afhankelijk van drugs. Het komt natuurlijk wel voor dat vrouwen een terugval krijgen; sommigen keren tijdelijk terug naar een kliniek. Ook komt het voor dat vrouwen het helemaal niet meer zien zitten en volledig uit het programma stappen. Volgens Bouman GGZ bedraagt deze drop-out (vrouwen die terugkeren naar de straat) ongeveer 10%. Anderzijds zijn inmiddels ook enkele vrouwen doorgestroomd naar lichtere vormen van begeleid wonen. Veel vrouwen in de trajecten zijn tevreden en noemen hun huidige leven gezonder, prettiger en veiliger. De verwachting is wel dat veel vrouwen langdurig of mogelijk de rest van hun leven in een beschermde woonvorm zullen verblijven. Men is er ook van overtuigd dat op dit moment in ieder geval een deel van de vrouwen zal terugvallen in hun oude gedrag, wanneer de zorg op dit moment zou stoppen.

De vrouwen worden geplaatst op basis van hun huidige drugsgebruik: er zijn huizen voor vrouwen die niet meer gebruiken, vrouwen die dat nog incidenteel doen en vrouwen die nog vrij frequent gebruiken. Het gebruik wordt beperkt door de financiële ruimte: er zijn geen tippelinkomsten meer en naast hun uitkering kunnen de vrouwen ongeveer € 30 per week verdienen met de activiteiten. Belangrijk is verder dat de vicieuze cirkel is doorbroken: vrouwen moesten tippelen om hun drugs te financieren, maar gebruikten die drugs mede om de vervelende tippelervaringen te verdringen. Een deel van de vrouwen heeft zo lang gebruikt dat zij waarschijnlijk altijd verslaafd zullen blijven, maar zijn wel in staat in een dagelijks ritme te functioneren zonder op straat te leven. Er zijn weinig signalen dat vrouwen in de beschermde woonvormen zich nog bezighouden met tippelen of criminaliteit, hoewel er natuurlijk altijd wel eens voorvallen voorkomen.

In het najaar van 2008 is de groep uit fase 0 (ongeveer 30) nog steeds volledig uit beeld en is er daarnaast nog een groep van 30 die niet in zorg zit. Ongeveer de helft van die laatste groep vrouwen verblijft in Rotterdam nog regelmatig op straat, waar ze ook problematische overlast veroorzaken en/of tippelen. Deze groep is zeer zorgmijddend. Politie en zorg zitten daar bovenop om de overlast de kop in te drukken en blijven proberen de vrouwen over te halen toch een zorgtraject te starten. Ook klanten worden bekeurd en kunnen een brief van de burgemeester thuis verwachten. Daardoor is er nog steeds nieuwe instroom in de trajecten. Op dit moment zitten van de oorspronkelijke groep van 270 inmiddels ongeveer 200 vrouwen in een zorgtraject, variërend van ambulante hulpverlening tot beschermd wonen. Waar mogelijk wordt geprobeerd om de vrouwen die nog niet in zorg zijn met een rechterlijke machtiging gedwongen te laten opnemen. In een aantal gevallen (bijvoorbeeld bij zwangerschappen) is dat gelukt, maar vooral bij moeilijk te behandelen problemen is het moeilijk een rechterlijke machtiging te verkrijgen. Bij deze groep worden soms overtredingen gespaard en gestapeld om iemand langere tijd vast te kunnen zetten, in de hoop dat op die manier een begin kan worden gemaakt met het zorgtraject.

De gemeente, de GGD en Bouman GGZ zijn er van overtuigd dat de sluiting van de tippelzone een succes is. Als succesfactor noemen ze onder meer het geïntegreerde totaalpakket waarin politie, gemeente, deelgemeenten, justitie en zorginstellingen samenwerkten aan een aanbod met onder meer een woonsituatie, verslavingsbehandeling, alternatieve dagbesteding en intensieve zorg. De zorginstellingen in Rotterdam waren aanvankelijk sceptisch in verband met de ernstige en moeilijk oplosbare problematiek en de angst een deel van de vrouwen uit beeld te verliezen. Men beseft dat het met die laatste groep nu waarschijnlijk slechter gaat, maar vindt het belangrijker dat een grote groep door de sluiting en het intensieve zorgaanbod wél kon worden geholpen om hun leefomstandigheden daadwerkelijk te verbeteren. Op dit moment zijn Bouman GGZ en de GGD daarom wel positief over de sluiting.

Naast de verslaafde vrouwen waren er ongeveer 30 niet-verslaafde vrouwen op de zone, waaronder enkele transseksuelen. Deze groep werd niet opgevangen door Bouman GGZ, maar vooral door PMW Humanitas. Met subsidie werd een uitstapproject opgezet waar 7 van de 30 niet-verslaafde prostituees gebruik van hebben gemaakt. Dit traject (met onder meer huisvesting, schuldhulpverlening, maatschappelijk werk en begeleiding naar werk of opleiding) verliep redelijk succesvol. Uitstappen uit de prostitutie is voor niet-verslaafden dan ook makkelijker dan voor prostituees die ook verslavingsproblemen hebben (maar ook voor hen erg lastig). Andere prostituees kozen er bewust voor om door te gaan en weken uit naar Den Haag (aanvankelijk nog geopend), Utrecht of Antwerpen, of werkten bijvoorbeeld via internet of van huis uit. Vooral de transseksuele groep zou voor een aanzienlijk deel naar Antwerpen en Utrecht zijn uitgeweken.

In de groepsdiscussies in Eindhoven en de interviews in het kader van deze evaluatie bleek dat veel deskundigen uit andere gemeenten sceptisch zijn over het Rotterdamse model. De argwaan wordt gevoed door het ontbreken van een onafhankelijke en grondige evaluatie. Deze professionals van buiten Rotterdam wijzen er op dat niet alle straatprostituees zijn bereikt: een deel verhuisde naar een andere stad, tippelt nog illegaal of werkt in minder zichtbare vormen van prostitutie, terwijl van een deel überhaupt niet duidelijk is wat er van hen is geworden. Wel willen de andere steden graag leren van datgene wat er in Rotterdam wel is bereikt. Ook in artikelen in Mainline zijn zowel positieve geluiden te horen over het Rotterdamse model als de nodige kritiek, onder meer van (ex-)prostituees (zie blz.78). Stichting de Rode Draad meldt signalen dat het laatste jaar het illegaal tippelen in Rotterdam (en ook in Amsterdam) weer wat lijkt toe te nemen.



## Utrecht

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| • <b>Geopend:</b>           | 1986-heden (staat niet ter discussie).   |
| • <b>Registratieplicht:</b> | Ja, sinds oktober 2005 (open voor nieuwe vrouwen of vrouwen van elders). In 2008 aangescherpt met vaste verhouding tussen de doelgroep en de rest. |
| • <b>Aantal vrouwen:</b>    | Maximaal 150 vergunningen (50 per avond). Verslaafden en niet-verslaafden.   |
| • <b>Locatie:</b>           | Bedrijventerrein buiten centrum, met mobiele huiskamer en afwerkplekken.   |
| • <b>Overlast:</b>          | Beperkt; geen toename na invoering registratieplicht.  |
| • <b>Zorg:</b>              | Bereikbaar en laagdrempelig, maar men wilde graag meer vrouwen in zorgtraject krijgen. Sinds 2008 uitstapprogramma.                                |

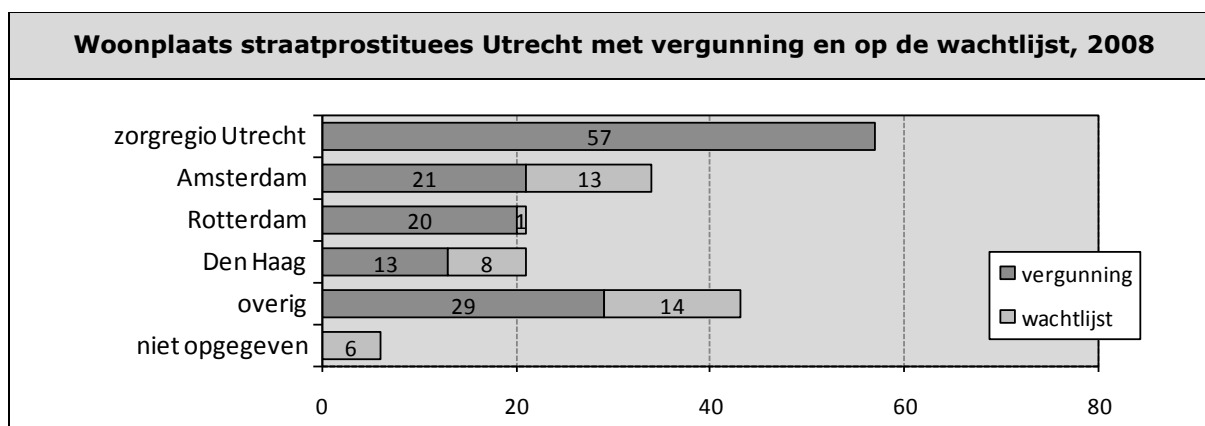
De gemeente Utrecht kent sinds 1986 een tippelzone. De zone is een deel van een openbare weg en overdag verder niet herkenbaar. Het gebied wordt door de gemeente consequent aangeduid als 'de baan' om stigmatisering van de straat te voorkomen. Tot de doelstellingen behoren het voorkomen van tippeloverlast in de stad, het bevorderen van gezondheid en leefbaarheid van prostituees door hulpverlening (vooral gericht op verslaafde prostituees uit de gemeente en zorgregio Utrecht) en het kunnen tegengaan van vrouwenhandel of tippelen door minderjarigen.

Uit een evaluatie in 2003 bleek dat de betrokkenen tevreden waren over de gang van zaken tot op dat moment. De zone functioneerde zonder grote beheerproblemen en de tevredenheid onder de prostituees was groot. Als belangrijke factoren voor een goed functioneren werden genoemd: de grote ervaring die bij de Huiskamer en de politie aanwezig is en goed wordt doorgegeven, goede samenwerking tussen politie en hulpverlening en het respect dat van alle partijen op de zone wordt verwacht en opgebracht. De bovengenoemde doelstellingen waren daarmee goed haalbaar. Het aandeel verslaafde prostituees was in de loop der jaren afgenomen van ongeveer 60% naar ongeveer 40%. De hulpverleningsbus/Huiskamer werd elke avond bezocht door ongeveer 45 prostituees: vrijwel iedereen die op de zone werkte. Eind 2008 vindt een nieuwe evaluatie plaats.

Sinds januari 2004 werd de tippelzone in Utrecht geconfronteerd met een duidelijk grotere toestroom door de beperkende maatregelen en later sluitingen van de zones in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Daardoor kwamen de voorzieningen onder druk te staan en was sprake van toenemende concurrentie, waar vooral de Utrechtse dames onder leden. Sinds oktober 2005 wordt daarom in Utrecht gewerkt met een vergunningstelsel. In vergelijking met veel andere zones zijn de criteria echter relatief soepel. De vergunningen worden verstrekt door de GG&GD en moeten jaarlijks worden aangevraagd. Er worden maximaal 150 vergunningen verstrekt. Per avond werken er ongeveer 50 vrouwen op de zone. Het instellen van een pasjessysteem leidde niet tot meer overlast elders in de stad. Wel kon de aanwas uit andere regio's aardig worden beperkt. Ook is door het vergunningstelsel het zicht op de doelgroep toegenomen. Wel worden op de baan regelmatig vrouwen zonder vergunning aangetroffen en verbaliseerd (ongeveer 10 per week).

Het uitgangspunt in Utrecht is dat de zone optimaal functioneert bij een bepaalde verhouding tussen verslaafde en niet-verslaafde prostituees. Prostituees die niet in aanmerking komen voor een vergunning omdat het maximumaantal van 150 is bereikt komen op een wachtlijst terecht. Deze wachtlijst omvat in november 2008 42 personen. In de loop der jaren bleek dat de primaire doelgroep (verslaafde prostituees uit de zorgregio Utrecht) geleidelijk dreigt te worden verdrongen door prostituees uit andere regio's. De wachtlijst kende namelijk vooral vrouwen van buiten de regio, terwijl de doelgroep zelf iets afneemt door onder meer het succes van afkickprogramma's, hulpverlening vanuit de hostels en sinds 2008 een uitstapprogramma. De vrijkomende plaatsen werden ingevuld vanuit de wachtlijst, waardoor de kwetsbare verhouding tussen doelgroepen en andere prostituees wordt verstoord, met als risico dat de doelgroep net als in het verleden uitwijkt naar andere straten buiten de tippelzone. Daarom is de registratieplicht in 2008 iets verder aangescherpt. De belangrijkste wijziging is dat er een vaste verhouding is vastgelegd tussen vergunningen voor de doelgroep en voor andere prostituees. Er wordt een vast aantal plaatsen (60 van de 150) gereserveerd voor prostituees uit de doelgroep, zodat zij zoveel mogelijk zonder wachtlijst direct terecht kunnen. Als aan de doelgroep minder vergunningen worden verstrekt, daalt automatisch ook het totaal aantal te verdelen vergunningen, waardoor prostituees van elders in de praktijk langer op de wachtlijst blijven staan voordat zij aan de beurt zijn. Prostituees die al een vergunning hebben kunnen deze wel jaarlijks verlengen.

Onderstaand overzicht toont de woonplaats van straatprostituees met een vergunning (140) en op de wachtlijst (42) per november 2008. Van de vergunningen was op dat moment 41% verstrekt aan straatprostituees uit de regio Utrecht, voor het merendeel verslaafd. Een bijna even groot aantal (39%) is verstrekt aan vrouwen uit Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, de steden die geen eigen tippelzone meer hebben. Dat betekent overigens niet automatisch dat al deze vrouwen de zone in hun eigen stad gebruiken zouden hebben als deze nog open was, want ook in het verleden werkte een deel van de vrouwen buiten hun eigen woonplaats of circuleerde tussen de zones. Wel is het duidelijk dat de sluiting van de zones heeft geleid tot een grotere toestroom naar Utrecht. Een groep van 20% woont in andere gemeenten: vooral steden in het westen zoals Almere, Lelystad, Capelle aan den IJssel en Delft. Op de wachtlijst staan 42 personen, allen afkomstig van buiten de zorgregio Utrecht. Het herkomstland van prostituees wordt niet bijgehouden, maar van de 140 vergunninghouders zijn er 3 met een Oost-Europese nationaliteit. Ook zijn er enkele prostituees uit Roemenië die de Nederlandse nationaliteit hebben gekregen. Op de wachtlijst staan nog 8 prostituees met een Oost-Europese nationaliteit. Het aantal prostituees afkomstig uit Oost-Europa is dus nog relatief beperkt. In het verleden hebben wel meer vrouwen uit dat gebied belangstelling getoond, maar de eis om een paspoort te laten zien, in voorkomende gevallen gevolgd door een intensiever onderzoek (bijvoorbeeld in het kader van Bibob) en wellicht ook de wachtperiode, lijkt in de praktijk een deel van deze doelgroep te laten afhaken. Onder de vergunninghouders zijn 29 transseksuelen; op de wachtlijst nog eens 8. Deze groep heeft als woonplaats vooral Amsterdam, Den Haag en Rotterdam maar zijn door de sluiting van de zones aldaar naar Utrecht (en deels naar Antwerpen) verdrongen.



Bron: GG&GD Utrecht. Situatie november 2008: 140 vergunningen verstrekt en 42 mensen op wachtlijst.

Vergunningen moeten jaarlijks worden verlengd. Van de vergunningen die in november 2007 waren verstrekt, werden er 33 een jaar later niet verlengd. Onder hen zijn 8 vrouwen uit de regio Utrecht, die wilden stoppen met tippelen, een nieuw leven wilden opbouwen of goed opschoten met hun hulpverleningstraject; een vrouw verlengde niet omdat ze langdurig in de gevangenis zit. Van de 33 niet verlengde vergunningen zijn er 19 van prostituees die wonen in een van de drie grote steden en 6 in andere gemeente; van deze groepen zijn de uitstroomredenen niet bekend.

De toekomst van de zone staat eigenlijk niet ter discussie. Een belangrijke reden om de zone open te houden is dat de straatprostituees goed in beeld zijn en de hulpverlening goed verloopt, terwijl verslaafde vrouwen nergens anders heen kunnen. Wel wordt gekeken op welke manier de zorg kan worden verbeterd en hoe ervoor kan worden gezorgd dat meer vrouwen een zorgtraject ingaan. Begin 2008 is een nieuw uitstapprogramma gestart voor prostituees (niet alleen straatprostituees). Het programma biedt ruimte aan 20 vrouwen per jaar, waarvan naar verwachting minimaal 3 daadwerkelijk uit de prostitutie zullen stappen. In de eerste fase leggen trajectbegeleiders contact met de vrouwen, signaleren hulpvragen en begeleiden hen naar zorg. In de tweede fase krijgen de vrouwen maatwerk in een persoonlijk stappenplan gericht op diverse levensgebieden zoals crisisopvang, psychosociale zorg, schuldhulpverlening, verslavingszorg, huisvesting en reïntegratie in het arbeidsproces. Het uitstapprogramma wordt uitgevoerd door Centrum Maliebaan (verslavingszorg) en De Tussenvoorziening (maatschappelijke opvang). De eerste resultaten worden op korte termijn geïnventariseerd.

## Heerlen

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| • <b>Geopend:</b>           | 2000-heden (staat niet ter discussie).   |
| • <b>Registratieplicht:</b> | Ja, sinds de invoering (alleen vrouwen uit de regio, vooral verslaafden).  |
| • <b>Aantal vrouwen:</b>    | Maximaal 35 vergunningen. Per avond tippelen er ongeveer 15 vrouwen.   |
| • <b>Locatie:</b>           | Industrieterrein buiten centrum (met vervoer); huiskamer en afwerkplekken.   |
| • <b>Overlast:</b>          | Afgenomen na invoering van de zone. Overlast is zeer beperkt.  |
| • <b>Zorg:</b>              | Huiskamer werd vaker bezocht na invoering, maar contact met vrouwen zonder pasje ging verloren. Recent meer oriëntatie op maatwerk om de levensomstandigheden echt te gaan verbeteren. |

Heerlen wordt sinds het eind van de jaren zeventig geconfronteerd met drugsgerelateerde straatprostitutie. Aanvankelijk koos de lokale politiek voor een repressief beleid, wat echter niet leidde tot uitbanning maar tot verplaatsing en uitwaaiing van het probleem. In juni 2000 werd daarom in Heerlen een tippelzone geopend aan de Imstenraderweg op een industrieterrein. De doelstellingen waren: beperking van tippeloverlast, vergroting van de veiligheid van de straatprostituees en verbetering van hulpverlening en medische zorg.

Voor de zone werd een vergunningstelsel ingevoerd. Alleen vrouwen uit de regio Parkstad Limburg komen in aanmerking voor een vergunning. De vrouwen moeten bekend zijn bij zorg of bereid zijn zorg te accepteren. Er werden maximaal 70 vergunningen verstrekt, waarvan 65 aan verslaafde tippelaarsters. Elke avond is de huiskamer bemand voor zorg en opvang. Ook zijn er afwerkplekken ingericht. Een jaar na de invoering werden de effecten van de tippelzone geëvalueerd. Bewoners en ondernemers in het voormalige tippelgebied gaven aan dat overlast en hinder door straatprostitutie was afgenomen. In het gebied rond de nieuwe tippelzone had zich geen toename voorgedaan van overlast door straatprostitutie. De onveiligheidsgevoelens zijn in beide gebieden niet veranderd. Van de prostituees ervoer driekwart het werken op de tippelzone als veiliger dan voorheen; ook geven ze aan dat geweld, diefstal en verkrachting minder vaak voorkomen sinds de opening. Wel zei de helft van de geïnterviewde prostituees dat ze ook buiten de zone nog werken. De Huiskamer wordt vaker bezocht, maar het aantal vrouwen dat er komt was gedaald. Dat komt waarschijnlijk omdat de opvang op de zone alleen toegankelijk was voor vergunninghouders. Die groep heeft dus meer contact met de hulpverlening, maar dat geldt niet voor degenen zonder vergunning. De woonsituatie en drugsproblematiek van de meeste prostituees waren door de zone overigens niet veranderd. Een paar vrouwen maken gebruik van de algemene dag- en nachtopvang in Heerlen.

Enkele jaren geleden is het maximum aantal vergunningen teruggebracht tot 35, waarvan 30 voor verslaafden. Er was op dat moment ook geen vraag naar meer vergunningen. Ook werden de openingstijden teruggebracht tot de periode van 20.00-01.00 uur. Die eindtijd bleek echter te vroeg waardoor weer overlast in het centrum ontstond. Daarom werd de oorspronkelijke sluitings-tijd (02.00 uur) hersteld, waarna de overlast in het centrum weer verdween. Overigens worden ook klanten die prostituees zoeken buiten de tippelzone in Heerlen (en ook in Arnhem) aangepakt. De vrouwen worden door een taxibusje van het centrum naar de zone en weer terug gebracht op kosten van de gemeente. De hulpverlening in Heerlen wordt verzorgd door het Leger des Heils. Per avond zijn er ongeveer 15 straatprostituees actief op de tippelzone.

Recentelijk wordt geprobeerd om meer succes te bereiken met een meer persoonsgerichte aanpak. Er worden interviews gehouden met de vrouwen, waarna via het casuoverleg van het Veiligheidshuis per vrouw wordt bekeken wat er mogelijk is. Per vrouw is ook een procesmanager beschikbaar, die de schakel vormt naar diverse organisaties. Het proces bleek in praktijk veel tijd en werk te kosten. Doel is een meer cliëntgerichte aanpak die moet leiden tot verbetering van de levensomstandigheden, zo mogelijk buiten de straatprostitutie.

## Groningen

- |                             |   |
|-----------------------------|---|
| • <b>Geopend:</b>           | 1998-heden (staat niet ter discussie).  |
| • <b>Registratieplicht:</b> | Nee.  |
| • <b>Aantal vrouwen:</b>    | Ongeveer 135 in 2007 (15-20 per avond), waarvan ongeveer 80% verslaafd.   |
| • <b>Locatie:</b>           | Bedrijventerrein buiten centrum, met huiskamer en afwerkplekken.  |
| • <b>Overlast:</b>          | Ondernemers ervaren enige overlast, maar minder dan verwacht. In centrum duidelijke verbetering, hoewel er soms nog wordt getippeld na sluitingstijd. |
| • <b>Zorg:</b>              | Bereikbaar en laagdrempelig, maar men wil graag meer vrouwen in zorg-traject krijgen. Bij de huiskamer is een gebruikruimte naar tevredenheid.        |

De stad Groningen heeft sinds eind jaren zeventig te maken met aan drugs gerelateerde straatprostitutie. Vanaf ongeveer 1985 werden diverse maatregelen genomen om met name de overlast daarvan tegen te gaan (waaronder verkeersmaatregelen en een 'opjaagbeleid') maar deze maatregelen leidden tot verplaatsing en verspreiding van de straatprostitutie en tot onveiligheid voor de straatprostituees. In 1998 werd daarom een tippelzone ingesteld aan de Bornholmstraat. Door instelling van een tippelzone op een geschikte plaats zou de overlast moeten worden voorkomen of in ieder geval sterk beperkt, de veiligheid van de straatprostituees worden vergroot en de hulpverlening en medische zorg verbeterd.

De tippelzone bestaat uit een tippelgebied van ongeveer 100 meter lengte, 14 afgeschermd afwerkplekken (waarvan 2 voor fietsers) en een Huiskamer voor onder meer verslavingszorg en medische zorg. De zone is geopend van 19.00 tot 02.00 uur en ligt op een bedrijventerrein met grootschalige detailhandel (groothandel, Gamma, enkele autodealers) maar geen woningen. De ondernemers hebben altijd tegen de tippelzone geprotesteerd en zich er nooit bij neergelegd. Wel is er sinds de opening van de tippelzone meerdere malen per jaar een door de gemeente georganiseerd omgevingsoverleg, waar de ondernemers en andere betrokkenen eventuele overlast vroegtijdig signaleren en oplossen. Mede door de korte lijnen die dit oplevert zijn de ondernemers over het algemeen tevreden over het omgevingsbeleid van gemeente en politie. De zogenaamde 'omhangers' (drugsdealers, pooiers, vriendjes van de vrouwen en mannen die hand- en span-diensten verlenen) mogen zich niet op de zone bevinden, maar zwerven eromheen. Vanwege de overlast die dit op nabijgelegen parkeerterreinen van bedrijven opleverde, werd besloten tot een speciale parkeerplaats voor deze omhangers. Hierdoor is van overlast in de omgeving van de zone nauwelijks sprake. Het terrein wordt goed schoongehouden. Tippelen en afwerken buiten de zone zijn verboden.

Uit de evaluatie uit 1999 bleek dat de straatprostituees het werken op de zone veiliger vinden, maar de afgelegen ligging en gebrek aan openbaar vervoer maken de weg van en naar de zone onveilig. Voor zover er sprake was van zwaardere vormen van geweld tegen de prostituees, zoals verkrachting en een moord, vonden deze plaats buiten de zone. Door de relatief grote concurrentie (veel vrouwen, weinig klanten) waren sommige vrouwen eerder geneigd onveiliger te werken (buiten de zone of zonder condoms). De vrouwen werkten niet uitsluitend op de zone, maar als redenen om dat wel te doen noemden ze de veiligheid, de Huiskamer en het feit dat ze daar door de politie met rust werden gelaten. Er werd nog wel in de binnenstad getippeld, maar op minder locaties dan in het verleden. De vrouwen maakten meer gebruik van Huiskamer en medische zorg en het merendeel was daarover tevreden. De Huiskamer wordt beheerd door Verslavingszorg Noord-Nederland (VNN).

Ondernemers rond de nieuwe tippelzone vonden dat onveiligheid en overlast daar groter zijn geworden. Wel vonden ze de toename van overlast minder groot dan ze tevoren hadden verwacht. De overlast bestaat vooral uit vervuiling en overlast van randverschijnselen. In het voormalige tippelgebied in het centrum waren geen significante veranderingen opgetreden in onveiligheidsgevoelens door omwonenden, maar de overlast (van het tippelen, rondrijdende klanten en vervuiling door drugsverslaafden) was er duidelijk verminderd. Anno 2008 wordt er nog af en toe getippeld in het centrum na sluitingstijd, door vrouwen die ook op de tippelzone werken. Zij hebben acute behoefte aan drugs of zijn op zoek naar een klant bij wie ze ook kunnen slapen. Groningen kent geen specifieke nachtopvang voor straatprostituees maar met aangepaste regels

voor deze groep is opvang momenteel in beperkte zin wel mogelijk. De straatprostituees maken echter nagenoeg geen gebruik van de bestaande nachtopvang. Onderzocht wordt nu op welke manier de straatprostituees toch binnengehaald kunnen worden in de opvang.

De laatste jaren lijkt de zone nog steeds goed te functioneren. In de loop van 2007 zijn er 135 unieke vrouwen gezien, waarvan 60-80 met grote regelmaat op de zone werken. Per avond werken er 15-20 straatprostituees. Het aantal is in de loop der jaren iets teruggelopen: ongeveer vijf jaar geleden werden er nog 175 unieke vrouwen per jaar gezien. Onder de Groningse straatprostituees zijn relatief veel verslaafde prostituees, maar weinig psychiatrische patiënten. Een groot aantal vrouwen blijft zorg weigeren en niet-psychiatrische vrouwen kunnen niet gedwongen worden opgenomen. De meeste vrouwen komen uit Groningen of omgeving. Aanvankelijk was 95% van de vrouwen verslaafd aan drank en/of drugs. Dat is nu nog 80%, het merendeel van hen gebruikt crack. Sinds juli 2007 is er een gebruikruimte ingericht bij de huiskamer om de drugsoverlast buiten te beperken, en met het oog op gezondheid en veiligheid van de vrouwen. De vrouwen hebben zelf regels opgesteld (zoals een maximale verblijfsduur van een half uur in de gebruikruimte) en er is camerabewaking. De gemeente is tevreden over de eerste ervaringen met deze gebruikruimte.

Men had enige angst dat door het vergunningenbeleid bij andere vormen van prostitutie meer illegalen op straat zouden komen maar daar is in Groningen niets van gebleken. Ook bleek de toestroom uit west-Nederland en Oost-Europa zeer beperkt en tijdelijk van aard. Mede door de opstelling van de vrouwen op de zone en van de politie waren deze groepen snel weer verdwenen met onbekende bestemming. Er is dan ook geen reden om een registratieplicht in te voeren of over te gaan tot andere grote veranderingen, zoals verplaatsing of sluiting van de tippelzone in Groningen. Wel vindt men dat de prostituees meer moeten worden gestimuleerd om in een zorg- of behandeltraject te stappen. De mogelijkheden daarvoor worden momenteel geïnventariseerd. In zijn algemeenheid is ook in Groningen de opvatting dat de bestaande instellingen en voorzieningen nog geen passend aanbod voor deze groep kunnen bieden. Ook wordt overwogen om meer outreachende hulp in te zetten (in het algemeen, maar mede gericht op de groep die na sluitings-tijd soms nog in het centrum tippelt).

## Arnhem

- **Geopend:** 1996-heden (in 2007 besloten om open te houden).
- **Registratieplicht:** Ja, sinds november 2003 (jaarlijkse verlenging; aanvankelijk uitsterfbeleid; nieuwe instroom nu mogelijk, alleen voor verslaafden met regiobinding).
- **Aantal vrouwen:** 31 geregistreerd in 2008 (ongeveer 15 per avond).
- **Locatie:** Buiten centrum, met huiskamer en afwerkplekken.
- **Overlast:** Weinig; niet toegenomen na invoering registratieplicht.
- **Zorg:** Aantal vrouwen met vergunning is afgenomen en veel vrouwen zitten in zorgtraject, maar echte uitstroom blijft moeilijk. Gezocht wordt naar mogelijkheden om zorg te intensiveren.

De Arnhemse tippelzone (door de gemeente aangeduid als zorgzone) werd in juni 1996 ingericht aan de Oude Veerweg. Doel was het terugdringen van tippeloverlast uit het Spijkerkwartier maar vooral ook het aanbieden van een toegankelijk, laagdrempelig zorgaanbod. Aanvankelijk waren er geen afwerkplaatsen bij de zone, wat leidde tot overlast en vervuiling door afwerken in de omgeving en dus tot veel klachten van bewoners en bedrijven. Daarom werden vier jaar na de opening alsnog vijf afwerkplekken ingericht, afgeschermd door eenvoudige schotten en voorzien van prullenbakken. Uit een evaluatie in 2001 bleek dat deze afwerkplekken een succes waren: er was veel minder overlast in de directe omgeving en het aantal geweldsdelicten tegen prostituees was sterk afgenomen. Wel werd er nog steeds getippeld buiten de openingstijden en op de route naar de zone. In de loop der jaren heeft de politie verscherpt gehandhaafd en liep het aantal klachten en meldingen sterk terug. Sinds 2007 worden in Arnhem automobilisten die buiten de tippelzone naar straatprostituees zoeken actief aangepakt op basis van de APV. Er is op dit moment dan ook weinig overlast, hoewel er natuurlijk altijd wel eens incidenten voorkomen.

In de periode 1996-2003 was er een vrij constante groep van ongeveer 70-80 vrouwen die min of meer regelmatig werkte op de zone als prostituee. Deze groep werd actief gestimuleerd aan een individueel zorgprogramma deel te nemen. In de jaren 2002 en 2003 kwamen er steeds meer niet verslaafde prostituees van buiten Arnhem op de zone werken wat leidde tot inkomstenverlies. Door die concurrentie gingen sommige verslaafde prostituees weer op oude plekken werken, zoals in het Spijkerkwartier en nam de overlast van tippelprostitutie buiten de zorgzone weer toe. In november 2003 werd daarom een vergunningstelsel ingevoerd voor de zone en tevens een huiskamer ingericht. Prostituees die in 2001 en 2002 minimaal drie keer op de zone hadden gewerkt, hadden recht op een pasje. Dat waren ongeveer 100 vrouwen, maar in het eerste jaar werden slechts 50 vergunningen aangevraagd en verstrekt. Later is het aantal vrouwen met een vergunning nog gestegen tot ongeveer 70. De pasjes moeten ieder jaar opnieuw worden aangevraagd. Medio 2008 waren er 31 vrouwen met een pasje. De vrouwen verplichten zich om gebruik te maken van de zorg door Iriszorg en de GGD, wat werkt als een soort stok achter de deur. Een klein aantal vrouwen werkt ook soms in Nijmegen.

Uit een evaluatie van de invoering van het vergunningstelsel in 2005 bleek dat de invoering succesvol was, zowel uit oogpunt van zorg als van handhaving en beheersbaarheid. Het gemiddelde aantal vrouwen op de zone was teruggelopen van 35-40 tot 15-20, waarmee de beheersbaarheid voor de politie verbeterde. Met name een aantal vrouwen uit de Randstad zou door het systeem snel zijn verdwenen uit Arnhem en er werden nog maar weinig vrouwen zonder vergunning aangetroffen. Op andere plekken leek de tippeloverlast afgenomen en in ieder geval niet toegenomen. De registratieplicht was aanvankelijk opgezet op basis van een uitsterfbeleid. In 2007 werd besloten om nieuwe instroom mogelijk te maken, maar alleen voor verslaafde (en bij Iriszorg bekende) prostituees met een binding met de regio Arnhem. Het gaat om een relatief kleine groep en de kans om hen te verleiden tot een zorgprogramma is groter als ze op de zone mogen werken. Niet toelaten zou de situatie van de vrouwen steeds meer verslechteren waardoor het bieden van zorg steeds moeilijker wordt.

Op de zorgzone is een Huiskamer van Iriszorg. Het is een laagdrempelige voorziening waar de vrouwen onder meer terecht kunnen voor een kop koffie, schone naalden, condooms, om op te warmen of voor controle op soa's. De afgelopen jaren is de Huiskamer steeds meer een plek

geworden waar vrouwen worden gestimuleerd en gemotiveerd voor een individueel zorgprogramma op maat, waardoor zij in staat worden gesteld hun eigen leven weer op te pakken. Men probeert de vrouwen te verleiden met hun tippelbestaan te breken. Dat is een moeilijk proces, maar een evaluatie uit 2007 laat zien dat langzaam maar zeker meer vrouwen deze kans kunnen grijpen. Dat vraagt een grote inzet van de vrouwen, maar ook een goede ketenaanpak van intensieve samenwerking tussen Iriszorg, politie, gemeente, Hulpverlening Gelderland Midden (de GGD), reclasseringsinstellingen en Time-Out. Voor kortstondige hulp kunnen vrouwen terecht bij Time-Out waar ze even bij kunnen komen. Sommige vrouwen zijn opgenomen in een programma van De Boei, een intramuraal motivatiecentrum van Iriszorg, klinische behandeling of woonbegeleidingstrajecten. Het aantal vrouwen dat volledig is uitgestroomd is echter nog beperkt. Het aantal vrouwen dat de zone per avond bezoekt is gedaald van ongeveer 20-25 naar ongeveer 10.

Door de intensievere individuele zorgaanpak is een genuanceerder beeld ontstaan van de doelgroep. In de evaluatie worden de volgende subgroepen onderscheiden:

- Ongeveer 10 vrouwen zijn verslaafd, niet in zicht van Iriszorg en tippelen buiten de zone. Iriszorg heeft het outreachend werk voor deze groep uitgebreid. Deze vrouwen zijn heel moeilijk te benaderen en zeer zorgmijddend.
- Ongeveer 10-12 vrouwen werken op de zone en gebruiken de Huiskamer, maar zit (nog) niet in een echt traject of breder zorgaanbod. Deze vrouwen zijn wel tevreden over de Huiskamer en over De Boei (om te verblijven), de methadonverstrekking, casemanagement en Time-Out, maar willen nog niet verder gaan,
- Ongeveer 18-20 vrouwen werken op de zone en maken gebruik van de Huiskamer en van een verdergaand individueel zorgprogramma. Deze groep heeft vooral behoefte aan een veilige woonopvang, op andere plaatsen dan de bestaande voorzieningen.
- Een groep van ongeveer 35 vrouwen heeft recht op een vergunning, maar maakt daar geen gebruik van. Ongeveer de helft lijkt uit Arnhem te zijn vertrokken. De andere vrouwen zitten in vervolgtrajecten bij Iriszorg; enkelen zitten in detentie.

In 2007 besloot de gemeenteraad op basis van de evaluatie dat de tippelzone in Arnhem open blijft, omdat het aantal verslaafde vrouwen dat nog op de zone werkt daadwerkelijk is afgenomen. De combinatie van de invoering van het pasjessysteem en het actieve zorgaanbod werkte kennelijk goed, maar slechts voor een deel van de prostituees. Omdat de rest van de vrouwen niet verplicht kan worden af te kicken, blijft de tippelzone volgens een meerderheid van de gemeenteraad voorlopig nodig. Wel wordt door de gemeente samen met de andere organisaties gezocht naar nieuwe manieren om ook voor de overgebleven vrouwen de zorg en opvang te intensiveren. Daarvoor is extra geld nodig.

## Eindhoven

- |                             |   |
|-----------------------------|---|
| • <b>Geopend:</b>           | Geopend 2003. In 2008 is de ambitie vastgesteld om medio 2011 te sluiten.   |
| • <b>Registratieplicht:</b> | Ja, sinds invoering (alleen voor vrouwen die bij de invoering bekend waren).  |
| • <b>Aantal vrouwen:</b>    | Bij aanvang 34 pasjes verstrekt; 15-20 werken regelmatig (3-10 per avond).  |
| • <b>Locatie:</b>           | Bedrijventerrein dichtbij de wijk waar van oudsher werd getippeld, met huiskamer en afwerkplekken.  |
| • <b>Overlast:</b>          | Afgenomen na invoering van de zone.   |
| • <b>Zorg:</b>              | Tippelzone leidde niet tot echte verbetering. In 2008 wordt ambitieus programma Levenskracht ontwikkeld om vrouwen te helpen meer verantwoordelijkheid te nemen en uiteindelijk hun levensomstandigheden te verbeteren. |

De tippelzone in de gemeente Eindhoven werd pas geopend in 2003, nadat bewoners van de wijk Woensel West ernstige overlast hadden ondervonden van straatprostitutie. In november 2003 werd daarom aan de Achtseweg-Zuid een tippelvoorziening gerealiseerd, net buiten de wijk aan de andere zijde van het spoor. De tippelvoorziening heeft geleid tot het terugdringen van overlast van verslaafde straatprostitutie en randverschijnselen die daarmee samenhangen en tot betere werk-omstandigheden van straatprostituees. Voor de zone werd een pasjessysteem ingevoerd met maximaal 34 vergunningen: de vrouwen die bekend waren bij politie en zorgverlening. De zone is open van 20.00 tot 02.00 uur en ongeveer 15-20 prostituees werken regelmatig op de zone. Het aantal per avond fluctueert nogal, maar ligt tussen de 3 en 10 vrouwen. Er is intensief contact tussen gemeente, politie en hulpverleners (Leger des Heils en verslavingszorg).

Bij de locatiekeuze werd getracht de negatieve effecten van de zone op omliggende gebieden zoveel mogelijk te beperken. De invoering van de tippelzone ging overigens gepaard met andere maatregelen zoals een concentratie van de (ook in deze wijk aanwezige) raamprostitutie op een afgesloten plein, sluiting van enkele dubieuze cafés en cameratoezicht op enkele plekken in de wijk. Deze set van maatregelen en een juiste balans tussen zorg en repressie, heeft uiteindelijk geleid tot het terugdringen van overlast en criminaliteit.

Begin 2007 is de tippelzone geëvalueerd. In hoofdlijnen bleek daaruit dat de overlast is vermindert. Wat betreft de leefomstandigheden ontbreken objectieve gegevens, maar mag worden aangenomen dat van de zone en de flankerende zorg en ondersteuning een positief effect uitgaat op de vrouwen. Zeker is dat de situatie van de vrouwen niet is verslechterd. Volgens de politie zijn er overigens ook ongeveer 20 vrouwen die wel eens illegaal tippelen. Deze vrouwen worden zoveel mogelijk door de politie teruggeleid naar de hulpverlening of de gemeente waar ze vandaan komen.

Mede naar aanleiding van de evaluatie en een expertmeeting met medewerkers uit andere gemeenten heeft de gemeente in april 2008 een nadere analyse gemaakt van het probleem van straatprostitutie. Deze leidde tot het inzicht "dat straatprostitutie berust op een netwerk van fatale afhankelijkheidsrelaties, waarvan straatprostituees, dealers/pooiers, prostituanten/klanten en buurtbewoners onderdeel uitmaken. Economisch gewin voor met name de straatprostituee en de pooier/dealer houdt het netwerk grotendeels in stand." De gemeente stelt dat een tippelzone deze wederzijdse afhankelijkheden en economische belangen in stand houdt en faciliteert en daarom contraproductief is bij de daadwerkelijke aanpak van het probleem van straatprostitutie, of in ieder geval niet ontmoedigend werkt voor alle betrokken stakeholders.

Op basis van deze probleemanalyse hebben het college en de raad de ambitie geformuleerd om de tippelzone medio 2011 te sluiten. De gemeente heeft besloten om twee organisaties voor (service) design (Köln International School of Design en Design Academy Eindhoven) te vragen om alternatieven te ontwikkelen voor een tippelzone en de aanpak van straatprostitutie. Er is bewust gekozen voor zorgaanbieders die niet belanghebbend zijn en "geen onderdeel uitmaken van het afhankelijkheidsnetwerk rondom straatprostitutie." Service design probeert in de huid van de doelgroep te kruipen en daarna op een gestructureerde manier maatschappelijke problemen te analyseren en op te lossen. De veronderstelling is dat door gerichte interventies in de afhankelijkheidsrelaties het eigenlijke probleem van straatprostitutie wordt aangepakt. Door een maatwerkaanpak met versterkte zorg voor de straatprostituees hoopt de gemeente de leefomstandigheden van de straatprostituees daadwerkelijk te verbeteren en tevens het negatieve bijverschijnsel van overlast te verminderen.



De aldus ontwikkelde, maar nog nergens in praktijk gebrachte alternatieve aanpak heeft de naam 'Aanpak Levenskracht' gekregen. Deze aanpak kan kort worden omschreven op basis van de volgende elementen:

- Individueel maatwerk door middel van een trajectaanpak met een duidelijk geformuleerd doel;
- Intensieve begeleiding door een 'coach' (guardian) op de onderscheiden levensgebieden;
- Geregisseerde samenwerking tussen de instellingen in het traject;
- Gecommitteerde ketenpartners (behandelaren);
- Een activerende benadering van de straatprostituees waarbij het teruggeven van eigen verantwoordelijkheden aan de straatprostituee centraal staat;
- Een integrale en holistische benadering van de problematiek op de verschillende levensgebieden.

Doel van het project is om op een integrale en geïntegreerde manier de vrouwen te helpen om meer verantwoordelijkheid te krijgen over hun eigen leven en om uiteindelijk een leven te leven waarbij hun leefomstandigheden daadwerkelijk zijn verbeterd. De aanpak lijkt op de individuele trajectaanpak in Eindhoven voor (dreigend) dak- en thuislozen, maar zal vanwege de complexiteit van de problematiek van straatprostituees waarschijnlijk nog intensiever moeten zijn.

Levenskracht richt zich vooral op de interventies van en voor straatprostituees en haar systeem. De aanpak maakt onderdeel uit van een totaalaanpak van straatprostitutie, waarin maatregelen en interventies zijn gedefinieerd per stakeholder (bijvoorbeeld de pooier/dealer, prostituant, buurt). Het uitgangspunt is dat al deze stakeholders bepaalde behoeften hebben op de levensgebieden, die in geval van sluiting van de zone belemmerd dan wel bevorderd moeten worden. Het maatwerk moet tot stand komen in co-creatie tussen onder meer de vrouwen en hun coach. De vrouwen worden niet "bediend" door de dienstverleners maar werken met hen samen.

Levenskracht gaat uit van een lange termijn perspectief op de situatie van de vrouwen, omdat er geen korte termijn oplossingen zijn. Het veranderingsproces vraagt tijd en er zal lang ondersteuning nodig blijven. Levenskracht bestaat uit basisondersteuning en aanvullende ondersteuning:

- De *basisondersteuning* biedt hulp bij het verbeteren van gezondheid, onafhankelijkheid, onderwijs en relaties, ook als de vrouw niet in staat is belangrijke veranderingen te realiseren ten aanzien van haar drugsgebruik. De basisondersteuning maakt de vrouw onderdeel van het veranderingsproces en is gericht op het bereiken van kleine stapjes om de vrouwen succes te laten ervaren en het gevoel erbij te horen. Elke prostituee heeft een individuele begeleider die weer structuur brengt in haar leven. Voor deze coach is het vooral belangrijk 'de vraag achter de vraag' in kaart te brengen. Er worden afspraken gemaakt met de vrouwen over deelname aan activiteiten. Wanneer de vrouwen bepaalde doelen realiseren ontvangen ze daarvoor kredietpunten waarmee ze weer bepaalde dingen kunnen kopen. Via een doorlopend educatieprogramma krijgen de vrouwen meer vaardigheden en werken ze aan zelfvertrouwen.
- De *aanvullende ondersteuning* biedt ondersteuning bij de uitdaging om af te kicken of het middelengebruik te stabiliseren. Doel is een onafhankelijk leven te leiden, in het meest gunstige geval zonder drugs en prostitutie. Deze ondersteuning is er voor vrouwen die hebben besloten om echt op lange termijn hun leven te verbeteren. Het biedt een stabiele structuur in het leven, weg van drugs en prostitutie. Dat gebeurt in drie stappen: de voorbereiding, de verandering en het behoud van die verandering. Het gaat daarbij eveneens om de voor- en nazorg bij zowel de fysieke als de sociale detox en het voorkomen van terugval.

De komende maanden zal de nieuwe aanpak verder worden uitgewerkt. In ieder geval wil de gemeente een hostel specifiek voor verslaafde vrouwen realiseren. De traditionele zorgpartners in Eindhoven (Leger des Heils en verslavingszorg) zijn sceptisch over de nieuwe plannen maar willen wel meedenken over de concrete uitwerking. De gemeente zelf heeft niet de illusie dat met de nieuwe aanpak alle straatprostituees zullen uitstromen en beseft dat terugval en uitval zullen voorkomen, maar hoopt wel duidelijk resultaat te boeken om de levensomstandigheden echt te verbeteren. Het College van B&W wilde vastleggen dat de zone over 3 jaar gaat sluiten, waardoor het makkelijker zou zijn de vrouwen in een hulptraject te krijgen. De gemeenteraad heeft echter wel het plan Levenskracht goedgekeurd, maar wil pas na een evaluatie in 2010 besluiten of de zone echt dicht gaat en wat er nog kan worden gedaan met de groep die niet wordt bereikt.

## **Straatprostitutie in gemeenten zonder tippelzone: Tilburg, Waalwijk**

- De gemeenten Tilburg en Waalwijk hebben geen officiële tippelzone.
- In Tilburg werken ongeveer 25 vrouwen als straatprostitutuee, vrijwel allen afkomstig uit Tilburg en verslaafd. Vrouwen die worden betrapt op tippelen worden vervolgd en kunnen een gebiedsontzegging krijgen. Tegelijk wordt geprobeerd hen over te halen tot een zorgtraject. Door diverse maatregelen verminderde de overlast in Wilhelminapark, maar wordt nu elders getippeld. De gemeente wil een 24-uurs opvang speciaal voor verslaafde prostituees realiseren.
- Waalwijk heeft geen tippelproblematiek, maar er zijn af en toe prostitutieactiviteiten op twee parkeerplaatsen langs de snelweg – waarschijnlijk op afspraak. Overlast geeft dit nauwelijks.

In interviews werd enkele keren gemeld dat enkele vrouwen zouden zijn uitgeweken naar gemeenten in Nederland zonder tippelzone, zoals Tilburg en Waalwijk.

In de gemeente Tilburg werd in het verleden ontkend dat er straatprostitutuees werkten. Uit een inventarisatie van de politie bleek echter dat er 25-30 vrouwen illegaal werkten als straatprostitutuee. Dat gebeurde vooral in het gebied Wilhelminapark, waar van oudsher veel straatprostitutuees, verslaafden en alcoholisten komen omdat daar zowel de gebruikersruimte als de dag- en nachtopvang is. De gemeente heeft geen tippelzone ingesteld, maar wel een gebruikersruimte ingericht. Dat leidde tot verzet bij omwonenden. Er is een speciaal platform opgericht voor de aanpak van problemen in het Wilhelminapark. Vanuit de invalshoek van zorg is een speciaal interventieteam opgericht dat de straat opgaat om onder meer de dames op te zoeken (en contacten met buurtbewoners te onderhouden). Het doel is uiteindelijk de dames over te halen om de zorg in te gaan. De politie opereert met een bike-team. Vrouwen die tippelen worden vervolgd en kunnen na de derde keer een gebiedsontzegging krijgen voor acht weken. Ook gelden er een alcoholverbod en een samscholingsverbod. Eén van de maatregelen om de overlast in te perken, was het uitdelen van mobiele telefoons aan enkele dames, zodat zij op een andere manier dan op straat konden afspreken met hun vaste klanten.

Tilburg kent geen 24-uurs opvang specifiek voor deze vrouwen, maar veel van hen maken regelmatig gebruik van de reguliere voorzieningen van maatschappelijke opvang en verslavingszorg. Een groot aantal vrouwen woont bijvoorbeeld in het Sociaal Pension. De gemeente wil wel graag een aparte voorziening voor verslaafde prostituees realiseren. Men had ook al een locatie op het oog, maar begin 2008 werd na een groot conflict met deze buurt besloten om de geplande voorziening niet te realiseren. Er wordt nu een nieuw pand gezocht. De vrouwen kunnen deelnemen aan de trajecten voor sociale activering van Traverse zoals mini-jobs. Hiervoor krijgen ze een kleine vergoeding.

Door deze maatregelen zijn de overlast en criminaliteit in het Wilhelminapark verminderd. Er is wel steeds duidelijker sprake van een waterbedeffect richting het Sociaal Pension in de binnenstad, een langdurige woonvoorziening voor daklozen en/of verslaafden. De straatprostitutuees zijn uitgeweken naar het gebied rond het Sociaal Pension. Er zijn nu ongeveer 25 straatprostitutuees, van wie een deel onderdak heeft en ongeveer 20 in een zorgtraject zitten. Volgens informatie van de gemeente zijn vrijwel alle vrouwen afkomstig uit Tilburg. Er zijn dus geen aanwijzingen voor de komst van prostituees uit Nijmegen na invoering van de registratieplicht. De gemeente Tilburg oordeelde in 2005 dat realisatie van een tippelzone, door inzet van andere maatregelen, geen prioriteit had en was bovendien bang voor een grote aanzuigende werking van zowel prostituees als klanten. De laatste tijd wordt de discussie opnieuw opgerakeld door de ontwikkelingen in Eindhoven.

De gemeente Waalwijk stelt dat er binnen de gemeente geen sprake is van tippelproblematiek en dat er geen vaste plaatsen zijn waar wordt getippeld. Mochten deze wel ontstaan, dan wordt er direct opgetreden. Wel zijn er af en toe prostitutieactiviteiten geconstateerd op twee parkeerplaatsen langs de snelweg A59. De indruk bestaat dat deze plaatsen gebruikt worden als commerciële ontmoetingsplaats, waarbij de dames op afspraak aanwezig zijn. Overlast geeft dat nauwelijks. Een enkele keer wordt een melding gedaan, vooral over afwerken in het buitengebied. Gemeente en politie proberen de prostitutie op de parkeerplaatsen te beëindigen door controles en bijvoorbeeld door het beheer van de parkeerplaatsen (zoals snoeien en meer verlichting). Als gevolg daarvan zijn de prostitutie activiteiten sinds enkele jaren geleden sterk verminderd.

## Essen (Duitsland)

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| • <b>Geopend:</b>           | Spontaan ontstaan. Gemeente wil in 2008 verplaatsing naar een speciaal ingerichte zone met toezicht en afwerkplaatsen.                             |
| • <b>Registratieplicht:</b> | Nee.   |
| • <b>Aantal vrouwen:</b>    | Ongeveer 25 tot maximaal 40 per avond.   |
| • <b>Locatie:</b>           | Bedrijfsgebied aan de rand van het centrum, met hulpverleningsbus. Geen afwerkplekken op huidige locatie, maar sommige vrouwen hebben caravan.     |
| • <b>Overlast:</b>          | Weinig. Omwonenden van de nieuwe locatie zijn wel bang voor overlast.  |
| • <b>Zorg:</b>              | Twee keer per week een hulpverleningsbus. Enkele specifieke opvangvoorzieningen in centrum waar levensomstandigheden kunnen worden gestabiliseerd. |

Uit de interviews en enquête onder straatprostituees kan worden opgemaakt dat een klein deel van de straatprostituees uit Nijmegen die geen registratiebrief kregen is uitgeweken naar Essen. Ook kende Nijmegen voor de invoering van de registratieplicht een aanzienlijk aantal vrouwen afkomstig uit Duitsland. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt daarom de situatie in Essen beschreven.

De Duitse wet staat straatprostitutie in principe toe, mits aan enkele voorwaarden is voldaan en met uitzondering van zones waar deze expliciet is verboden. In de gemeente Essen is zodoende een gebied met straatprostitutie ontstaan rond de Pferdebahnstraße. Het gebied bestaat al enige decennia, maar werd rond 2002 groter omdat straatprostitutie op andere plaatsen door de gemeente werd verboden. De politie, gemeente Essen en hulpverleners zien er op toe dat de straatprostitutie daar geconcentreerd en op een acceptabele manier plaatsvindt. In het gebied werken ongeveer 25 vrouwen gelijktijdig; op drukke dagen kan dat oplopen tot 40. Daarvan is ongeveer een derde deel verslaafd aan drugs. Sinds ongeveer een jaar is er een groep van 5-6 vrouwen uit Oost-Europa bijgekomen. Essen kent geen registratiesysteem; iedereen die dat wil kan er tippelen.

Bij de zone staat elke dinsdag en donderdag een hulpverleningsbus met maatschappelijk werkers. De bus is bedoeld voor zowel verslaafde als niet-verslaafde prostituees en heeft ook een huiskamer en sanitaire voorzieningen. De hoofdoelen van de bus zijn hulp en advies voor de vrouwen (op gebied van onder meer veilige seks, geweld, medische hulp) en 'omgevingsmanagement' (door beïnvloeding worden de vrouwen aangezet tot sociaal verantwoord tippelen). Deze doelen lijken te worden bereikt, mede omdat de bus door verschillende organisaties met uiteenlopende doelen wordt bemand en door de goede samenwerking tussen hulpverleners en de gemeente. Daardoor zijn de overlast voor de omgeving en het aantal klachten zeer beperkt. Bij de huidige zone zijn geen afwerkplaatsen, maar een deel van de vrouwen gebruikt caravans voor dat doel.

In het centrum van Essen kunnen verslaafde vrouwen terecht in vrouwencafé Schließfach (van de Sozialdienst katholischer Frauen) en Café Lux (van de verslavingszorg). De opvangvoorzieningen bieden onder meer advies en een laagdrempelige verblijfplaats. Doordat de voorzieningen speciaal op vrouwen zijn gericht kan specifiek worden ingespeeld op de socialisatie en levensomstandigheden van de vrouwen. Op basis van veranderingswensen van de vrouwen worden zij geholpen om alternatieve keuzes te maken. Daarmee kunnen de levensomstandigheden worden gestabiliseerd bij vrouwen die bereikt worden door deze voorzieningen.

Medio 2008 heeft de gemeente besloten dat de tippelzone moet worden verplaatst naar de voormalige Kirmesplatz. Dat heeft te maken met ruimtelijke ontwikkelingen rond de bestaande tippelzone. De nieuwe locatie biedt volgens de gemeente betere mogelijkheden voor de zone. Een muur moet de zone aan het zicht onttrekken. Behalve voor de caravans van een deel van de prostituees is er ruimte voor 10 nieuwe afwerkboxen (voor auto's, fietsers en voetgangers) en een container voor toezichthouders. Afwerken in de afwerkboxen kan in Duitsland niet verplicht worden gesteld, maar de gemeente hoopt toch dat de boxen leiden tot minder overlast en meer veiligheid voor de vrouwen. Omwonenden van de Kirmesplatz protesteren tegen de komst van de tippelzone. De hulpverleningsorganisaties zijn wel enthousiast over de nieuwe locatie. De locatie moet aantrekkelijk genoeg worden om de straatprostituees inderdaad te lokken, maar ook niet zo aantrekkelijk dat prostituees uit het hele Ruhrgebied worden aangetrokken. Behalve in Essen zijn er tippelgebieden ontstaan in onder meer Duisburg, Dortmund, Köln en Aachen.



**Bijlage 1: Ligging tippelzone en afwerkloods Nijmegen**



## **Bijlage 2: Artikel in Mainline over sluiting tippelzone Rotterdam: "Van de straat geplukt"**

*Het tijdschrift Mainline heeft enkele keren gepubliceerd over de sluiting van de tippelzone in Rotterdam. Ter illustratie is een van deze artikelen in deze bijlage opgenomen (Mainline 2007 nr 1). Tekst: Leon Knoops.  
NB De mening van de geïnterviewde ex-prostitutuee is niet representatief voor alle ex-prostitutuees.*

### **Twijfel over sluiting Keileweg**

Na twintig jaar gedoogbeleid is in september 2005 de tippelzone Keileweg in Rotterdam definitief gesloten. Bouman GGZ, instelling voor verslavingszorg, bedacht samen met de gemeente Rotterdam een traject voor de ex-prostitutuees om hen op een betere toekomst voor te bereiden. Kunnen we na anderhalf jaar spreken van een succes? Of is het begeleid woontraject een zoveelste dwangmiddel voor gebruikende tippelaarsters in Rotterdam?

Annemarie de Ruijter (39) werkte vanaf eind jaren tachtig op de Keileweg. Zij was blij toen ze in 2001 een officiële vergunning kreeg voor toegang tot de beveiligde zone. "Het was de gemeente die mij een vergunning verstrekke om legaal te tippelen. De sluiting werd een ramp voor de meesten van ons. Van de één op de andere dag waren we onze veilige werkplek kwijt. Dit alles onder het mom van overlastbestrijding, terwijl er binnen de zone nauwelijks overlast was. We hadden een werkvergunning, toegangspasje, camerabewaking en altijd aanwezige bedrijfsbeveiligers. De Keileweg werd dichtgegooid en daarvoor in de plaats kwam het opjaagbeleid. Moest ik weer illegaal gaan tippelen. Tot de dag, dat een klant me bijna heeft vermoord. Toen was de maat vol. Ik ben naar het Opvang Crisis Centrum (OCC) gegaan en heb me laten opnemen. Geheel vrijwillig, ik was klaar met de coke na twintig jaar gebruik."

Bouman GGZ is verantwoordelijk voor de opvang en behandeling van de vrouwen van de Keileweg. Anja de Jong (51), hoofd communicatie van Bouman GGZ: "Wat er de laatste jaren op de tippelzone gebeurde, was op zijn zachtst gezegd mensonterend. Vrouwen die werden mishandeld, uitgebuit of geestelijk en lichamelijk helemaal naar de verdommenis geholpen. Dat kon zo niet langer, de tippelzone moest dicht." Daar is niet iedereen het mee eens. Zoals coördinator Suzanne Kern van Prostitutie Maatschappelijk Werk, de hulpverleningsorganisatie voor prostitutuees in Rotterdam. Zij was vanaf midden jaren negentig tot de sluiting veldwerker op de Keileweg: "De mensonterende gevallen waren vooral individueel. Natuurlijk zag ik schrijnende gevallen, stond een vrouw te tippelen terwijl ze zeven maanden zwanger was. Maar er waren ook vrouwen die bewust voor het werk op straat kozen. De Keileweg was hun werkplek. Wij waren de enige die riepen 'sluit niet te snel, werk eerst een goed alternatief uit'."

### **Vergunningen**

Midden jaren tachtig ontstonden de eerste tippelzones in Nederland. In 1986 ging de Keileweg open. Het project had succes, de unieke aanpak leidde in andere landen tot een kopie van het Nederlandse model. Op de Keileweg stond een bouwkeet, 'Keetje Tippel', die dienst deed als veilige huiskamer voor de vrouwen. Een rust- en ontmoetingsplek voor een kop koffie, een kort gesprek, condoom of schone naald. "Keetje Tippel was de ontmoetingsplek", vertelt Annemarie. "We konden ons verhaal kwijt na een nacht werken. Als iemand twee dagen niet kwam opdagen waren het de vrouwen die aan de bel trokken. Ondanks de concurrentie zorgden wij voor elkaar."

Er werden 228 vergunningen verstrekt om aan de Keileweg te werken, met name aan gebruiksters. Volgens Bouman GGZ waren dat vrouwen die naast hun gebruik psychische problemen hadden, zo was gebleken na individuele gesprekken met de gebruiksters. Er moest daarom een zorgtraject voor de vrouwen komen om de overlast rond de zone te stoppen en niet langer de tippelprostitutie van zieke verslaafde vrouwen te gedogen. Suzanne Kern: "Enorm stigmatiserend. De vrouwen hadden al het etiket van 'junk', en nu waren de gebruiksters volgens Bouman GGZ ook nog eens knettergek. Hoe wil je een toekomst opbouwen met een dergelijk label? Er waren genoeg vrouwen die goed voor zichzelf zorgden. Mensen maken eigen keuzes, ook in de prostitutie. Ik ken een vrouw die al 35 jaar op straat leeft, ze is een bijzonder krachtig mens. Moet ik haar zielig vinden?" Ook Annemarie de Ruijter vindt zichzelf niet zielig: "Ik heb bijna twintig jaar aan de Keileweg gewerkt. Je kunt twintig jaar in de prostitutie werken zonder zielig te zijn. Ik heb geen traumatische ervaringen overgehouden aan het werk op de tippelzone. Je maakt het zelf mensonterend als elke vorm van eigenwaarde ontbreekt. Als je je voor vijf euro zonder condoom laat neuken, dan is dat mensonterend, maar het blijft wel een keus."

Desalniettemin werd het zorgtraject door Bouman GGZ uitgewerkt met steun van de gemeente. De vrouwen van de Keileweg werden niet gehoord in de besluitvorming. In september 2005 is de tippelzone definitief gesloten, drie maanden eerder dan gepland.

### **Beker warme thee**

Het behandelingstraject van Bouman GGZ bestaat uit drie fasen. In de eerste fase, het 'vinden en binden', leggen veldwerkers contact met de vrouwen op straat of in de inloopcentra in de stad. Ook Annemarie werd 'gevonden' door het veldwerkteam: "Liep ik uitgeput na een lange nacht werken terug naar de metro, stonden ze weer met de auto voor mijn neus. Of ik moe was en trek had in een beker warme thee. Dan gingen de gesprekken over deelname aan het traject, of het niet tijd was me op te laten nemen. Ze probeerden mijn vertrouwen te winnen, me te paaien. Toen heb ik me vanwege mijn gezondheidsproblemen laten overhalen voor plaatsing in een tehuis met twintig vrouwen."

De Jong van Bouman GGZ: "Nadat we de vrouwen gevonden hebben, willen we ze behandelen. Dat betekent dat de vrouwen een plek krijgen in de tweede fase van het traject, een kliniek. Het doel is het werken aan verbetering van de fysieke en geestelijke conditie. Hoe lang de opname in een kliniek duurt, is afhankelijk van de persoonlijke situatie. De vrouwen krijgen medicatie om hun gezondheidssituatie te verbeteren. Ook voeren ze gesprekken met een psycholoog. Weigeren van medicatie gebeurt niet." Na de klinische behandeling komen de vrouwen in de derde fase terecht, het intensief begeleid wonen. "In speciale woonvoorzieningen hebben de vrouwen een eigen kamer. Ze krijgen regelmatig bezoek van een psychiater of arts en persoonlijke begeleiders helpen met de dagelijkse besommingen", aldus De Jong. Annemarie bestrijdt dit: "In de drie maanden dat ik in het huis woonde, heb ik nooit een psychiater gezien, behalve tijdens de intake. Ik kreeg een berg antidepressiva, kalmerings- en slaaptabletten voorgeschreven. Verrassend genoeg ook methadon, terwijl ik wel coke, maar nooit heroïne heb gebruikt, maar het zou me volgens de dokter rustiger maken. Ik slik nog steeds veertig milligram methadon. Afbouwen wordt mij afgeraden, de artsen zijn bang dat ik terugval, dat ik weer ga gebruiken. Hallo, waar zijn we mee bezig?"

### **Busje komt zo**

In het begeleid woontraject zijn de werkprojecten en groepsactiviteiten verplicht. Halve dagen wordt er gewerkt, daarnaast worden er activiteiten georganiseerd zoals sporten, samen boodschappen doen, koken en eten. "De dagelijkse praktijk? Elke ochtend om acht uur opstaan, snel ontbijten en om half tien werden we met een busje opgehaald voor het werk, noem het bezigheids therapie. Vanwege protesten uit de buurt was het een gesloten transportsysteem, je kon niet op eigen houtje naar het werk. Alleen als je koorts had mocht je in bed blijven", vertelt Annemarie. "Het voelde alsof ik in de bajes zat. Dertig vrouwen die de hele dag in een piepkleine ruimte stekkie knippen of kaarten in enveloppen stoppen. Heel afstompnd en geestdodend werk en dat voor zes euro per dag. Ook de avondactiviteiten waren verplicht, boodschappen doen of koken voor de hele bende. Het samenwonen was zwaar. Ik was inmiddels clean van de coke, maar zat wel in een huis waar je eens per week op donderdag mocht gebruiken. Je gaat toch niet gebruiken op commando?"

De Jong van Bouman GGZ licht het beleid toe. "Alle vrouwen in de derde fase hebben controle over hun gebruik of zijn er inmiddels helemaal vanaf. In de woonvoorzieningen zelf wordt niet gebruikt. In overleg met de arts kan in het behandelplan worden vastgelegd dat een vrouw op bepaalde momenten kan gebruiken. Die afspraken worden dus samen gemaakt, ook over de plek waar dat gebeurt. Het proces van meer controle krijgen over het eigen leven gaat gepaard met vallen en opstaan. Maar ik kan ze niet aan een touwtje houden. Maar ook al loop je weg, als je terug wil ben je nog welkom. Weglopen gebeurt overigens zelden. De vrouwen willen niet terugvallen in het straatleven. Maar het zijn soms langdurige processen, wat niet gek is gezien het verleden van de vrouwen. De meeste hebben vijftien jaar op de Keileweg gewerkt en zijn erg kwetsbaar. Vandaar ook beschermd wonen."

### **Keurslijf**

Bouman GGZ is tevreden met het resultaat tot nu toe. De Jong: "De Keileweg is nu anderhalf jaar gesloten. We hebben zestig procent van de vrouwen binnen en daar zijn wij echt trots op. De rest zien wij incidenteel via onze veldwerkers op straat of in het zorgcentrum. Verder zijn kort na sluiting ongeveer dertig vrouwen uit beeld verdwenen."

Voor Suzanne Kern van Prostitutie Maatschappelijk Werk is het niet vreemd dat een groep uit beeld verdwijnt. "Als je kiest voor sluiting, moet je je wel realiseren dat het uitwaaien van prostitutie het gevolg is. Zo verlies je verschillende groepen zoals, mannen, transseksuelen en illegalen uit het oog. Met een verbod houdt prostitutie niet op, het verplaatst zich alleen maar. Bovendien past niet iedereen in een van te voren bepaald traject, lees keurslijf. Zeker omdat het om verschillende groepen gaat. Het tippelen gaat door, maar nu kleinschalig elders in de stad of in een andere vorm: animeerbars, via internet of de mobiele telefoon."

Bouman GGZ probeert de harde kern, ruim negentig vrouwen, alsnog via de rechter in het traject te krijgen. De vrouwen worden dan gedwongen opgenomen in een psychiatrische kliniek omdat zij een gevaar zouden vormen voor zichzelf of hun omgeving. Annemarie heeft grote vraagtekens bij gedwongen opname: "Ik ben hyperactief en ben borderliner. Ik heb jarenlang voor mezelf gezorgd en dat ging goed. Na elf maanden begeleid wonen, heb ik dan ook het huis verlaten. Ik ben niet weggelopen, ik heb hun verteld dat het niet mijn ding is. Hoe kun je nu dertig vrouwen met totaal verschillende problemen en achtergronden bij elkaar plaatsen? Verplicht deelnemen aan een degelijk traject heeft geen zin, je moet het zelf willen. En als je niet in het hulpverleningsplaatje past, weten ze niet wat ze met je aanmoeten. Ik weet zelf toch wel wat goed voor mij is?"

### **Traject zonder einde**

De Jong van Bouman GGZ is het daar niet mee eens: "Tot nu toe is er geen vrouw mentaal klaar om honderd procent zelfstandig te wonen. De vrouwen hebben regelmatig overleg met artsen en psychologen. Inmiddels staan tientallen vrouwen weer redelijk op eigen benen. We verwachten dat veel van hen lange tijd in de huizen blijven wonen, in ieder geval de komende jaren en misschien wel voor de rest van hun leven. Voor de grootste groep vrouwen is het begeleid wonen het maximaal haalbare. Vanwege het gebruik en hun verleden zijn de meeste dusdanig beschadigd dat ze het zelfstandig niet redden."

Voor Bouman GGZ is het dus een geslaagd traject, maar Annemarie kijkt daar toch wat anders tegenaan. "Er zijn vrouwen die het traject als positief ervaren, zeker weten. Maar je moet het dan echt zelf willen, dat kan niemand anders voor je bepalen. Dwang werkt beklemmend, je raakt je vrijheid kwijt. Veel vrouwen trekken dat niet. Het traject van Bouman GGZ is helemaal geen succes, het is een traject zonder einde. De cijfers zeggen mij niets. Het is toch vreemd dat Bouman GGZ de pers de toegang weigert om met bewoonsters te spreken. Wat hebben ze te verbergen? Worden de vrouwen wéér doodgezwegen."

## **Gebruikte bronnen**

### **Algemeen (informatie over alle tippelzones in Nederland)**

Bonger Instituut voor Criminologie van de Universiteit van Amsterdam: Tippelen na de zone. Amsterdam, 2005.

DSP Groep: Straatprostitutie in Eindhoven. Quick scan Nederlandse tippelzones en twee landelijke expertsessies. Februari 2008.

Hanzehogeschool Groningen: De waarheid ligt op straat. Inventarisatie van de situatie op de tippelzones in Nederland. Mei 2003.

Landelijk overleg Toppelprostitutie: Straatprostitutie: bestrijden, gedogen, reguleren of vrij geven? Visiestuk, november 2004.

Telefonische interviews en groepsdiscussies in het kader van de vorige evaluatie: De toekomst van de afwerkloods Nijmegen. Oostveen Beleidsonderzoek en Advies, mei 2005.

### **Arnhem**

Gemeente Arnhem: Evaluatieverslag zorgzone. November 1998.

Gemeente Arnhem: Evaluatieverslag Zorgzone, Afwerkplekken en Project Time Out. Mei 2001.

Gemeente Arnhem: Evaluatie vergunningverlening toppelprostitutie (memo aan raadscommissie Welzijn en Volksgezondheid). Maart 2005.

Gemeente Arnhem: Evaluatie toppelprostitutiebeleid 2004-2006. April 2007.

Telefonisch interview met Cees Vermeulen (gemeente Arnhem).

### **Den Haag**

Gemeente Den Haag: Raadsvoorstel Sluiting tippelzone. Mei 2003, RIS 104830.

Gemeente Den Haag: Plan van aanpak integrale zorg voor verslaafde, legale prostituees. Mei 2004, RIS 116269.

Gemeente Den Haag: Evaluatie effecten opheffing tippelzone Waldorpstraat 1 maart 2006. November 2006, RIS 142002.

Gemeente Den Haag: Beantwoording vragen van de commissie m.b.t. Evaluatie effecten opheffing tippelzone Waldorpstraat. Juni 2007, RIS 146541.

Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees: Shoppen naar 2010 (Jaarbericht 2007). Juli 2008.

Telefonische interviews met Lan Nie Tan (gemeente Den Haag) en Nynke de Vries (directeur Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees).

### **Eindhoven**

Gemeente Eindhoven: Adviesnota tippelvoorziening. April 2004.

Gemeente Eindhoven: Locatiescan tippelvoorziening. Analyse van potentieel geschikte locaties. April 2004.

Gemeente Eindhoven: OverLast en OverLeven: Evaluatie tippelzone Achtseweg Zuid Eindhoven. April 2007.

Gemeente Eindhoven: Verslag miniconferentie 'Aanpak straatprostitutie' 25 juni 2008.

Gemeente Eindhoven: Raadsvoorstel inzake nader uitgewerkte aanpak straatprostitutie 2008-2011. September 2008. Met bijlagen, onder meer beschrijving 'Aanpak Levenskracht'.

Telefonisch interview met Veronique Beurskens (gemeente Eindhoven).



## **Essen**

Informatie op de websites van de Gemeente Essen en de krant Der Westen.

Informatie per e-mail door Thomas Römer (gemeente Essen).

## **Groningen**

Intraval: Evaluatie tippelzone Groningen. Maart 1999.

Telefonische interviews met Sandra Slob en Jan Martini (gemeente Groningen).

## **Heerlen**

Intraval: Evaluatie tippelzone Heerlen. Februari 2002.

Gemeente Heerlen: Evaluatie / stand van zaken tippelzone Imstenraderweg eind 2005.

Leger des Heils: Tussenrapportage stand van zaken prostitutiezone Heerlen, oktober 2008.

Telefonisch interview met Karin Cremer (gemeente Heerlen).

## **Nijmegen**

Bureau Toezicht: Telling aantal bezoekers in de afwerkloods oktober 2006-september 2008 (op basis van registratie HC Beveiliging).

Bureau Toezicht: Prostitutie registratie: Evaluatie 1<sup>e</sup> kwartaal 2008.

Gemeente Nijmegen: diverse notities over de invoering van de registratieplicht, zoals de brief van het College aan de Raad (12 juni 2007), informatieflyer voor prostituees en notulen beleidsoverleg.

Gemeente Nijmegen, Onderzoek & Statistiek. Bestanden Stadspeling 2003/2005/2007.

GGD: resultaten avondspreekuur prostituees (2004-2007 en jan.-okt.2008).

Iriszorg/De Cirkel: bezoekersregistratie (2005-2008).

Iriszorg/De Cirkel: De vrouwen van de Nijmeegse tippelzone. Zorgvraag van de bezoekers van de Cirkel. Mei 2007 (bevat onder meer resultaten van een enquête onder de straatprostituees).

Iriszorg/De Cirkel: Cirkel om zorg: een integrale aanpak voor verslaafde straatprostituees. Onderzoeksverslag. April 2008.

Oostveen Beleidsonderzoek en Advies: De toekomst van de afwerkloods Nijmegen. Mei 2005.

Politie: cijfers overlast door prostitutie, vanuit BPS (2001-2008).

Talis: resultaat leefbaarheidsonderzoek onder bewoners van Kartuizerhof, Kromme Elleboog, Veemarkt, Rode Toren, Gravendal en Nieuwe markt, en totaaloverzicht alle complexen (2007).

Schriftelijke enquête onder de straatprostituees, uitgevoerd oktober 2008.

Vijf persoonlijke interviews (oktober 2008) met medewerkers van:

- de gemeente Nijmegen (Wim Engelen, Ger van Hagen en Nikki de Jong),
- Iriszorg (Joyce Tacl, Rob Willems en Rob Oostdam),
- GGD (René Koene, Monique Daalderop en Pushpa Hoppener),
- politie (Roy Kwakman en Esther Lamers),
- Bureau Toezicht en HC Beveiliging (Didi Sopacua, Debbie Maas en Claudia van Toor).

Groepsinterview met beleidsmedewerkers van de gemeente, Iriszorg, de GGD, de politie en Bureau Toezicht (oktober 2008).

## **Rotterdam**

DeltaBouman: Beschermd en veilig wonen. Informatiebrochure.

Gemeente Rotterdam: Brief aan de raad over afbouw Keileweg, 17 maart 2005.

Gemeente Rotterdam: Brief aan commissie Bestuur en Veiligheid over sfeerbeeld na sluiting Keileweg en resultaten inzet BoumanGGZ. 28 november 2005.

Mainline: diverse artikelen.

Verweij-Jonker Instituut: Prostitutie in Rotterdam. November 2006.

Telefonische interviews met Robbert van Heiningen (gemeente), Alexander Hoogendoorn (Bouman GGZ), Marije van Stempvoort (Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk) en Johan Breukels (GGD).

## **Tilburg**

Informatie per e-mail door Saskia Laaper (gemeente Tilburg).

## **Utrecht**

Gemeente Utrecht: Commissiebrief Ontwikkelingen tippelzone Europalaan. November 2004.

Gemeente Utrecht: Nadere regels vergunningstelsel De Baan. Besluit B&W. Juni 2008.

GG&GD Utrecht: Binnenk(r)ant 2007 nr.1 (over De Baan) en nr.2 (over Uitstapprogramma).


GG&GD Utrecht: Gezondschrijf 2008 nr.1 (over Uitstapprogramma). Maart 2008.

Telefonische interviews met Judith Pijnacker (gemeente Utrecht) en Ingrid van Amelsfort (GG&GD).

Registratiecijfers en informatie per e-mail verstrekt door Ingrid van Amelsfort (GG&GD).

## **Waalwijk**

Informatie per e-mail door Jan van Roessel (gemeente Waalwijk).



De gemeente Nijmegen kent sinds 2000 een tippelzone en afwerkloods voor regulering van de straatprostitutie. De tippelzone en afwerkloods moeten met name bijdragen aan vermindering van de overlast en een betere hulpverlening aan de straatprostituees.

De gemeente stelt zich periodiek de vraag of de huidige aanpak nog voldoet en nog steeds de beste oplossing is. Deze evaluatie laat zien hoe de zone nu functioneert zodat een gefundeerde beslissing genomen kan worden over de toekomst van de tippelzone in Nijmegen. Het onderzoek evalueert tevens de invoering van de registratieplicht in oktober 2007: hoe verliep die invoering en wat waren de effecten op de straatprostituees en op de doelen van de tippelzone (overlastbestrijding en betere hulpverlening).

Dit onderzoek is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. In dit rapport worden in de eerste plaats kenmerken van de straatprostituees beschreven. Het volgende hoofdstuk beschrijft de invoering van de registratieplicht en de effecten daarvan. Vervolgens worden de ontwikkelingen geschetst op gebied van overlast/beheersbaarheid en zorg/hulpverlening. Het laatste hoofdstuk tot slot laat zien hoe andere gemeenten omgaan met straatprostitutie.

In de discussie rond straatprostitutie spelen veel belangen en doelstellingen, die tegenstrijdig kunnen zijn. De achterliggende problematiek is complex en niet eenvoudig oplosbaar. Dit rapport probeert een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de actuele ontwikkelingen en achtergronden.