



Evaluatie

opheffing bordeelverbod Nijmegen

S. Biesma

R. Nijkamp

N. Tromp

B. Bieleman

Evaluatie opheffing bordeelverbod Nijmegen

December 2010

INRAVAL
Groningen-Rotterdam

COLOFON

© St. INTRAVAL

Postadres:
Postbus 1781
9701 BT Groningen
E-mail *info@intraval.nl*

www.intraval.nl

Kantoor Groningen:
St. Jansstraat 2C
Telefoon 050 - 313 40 52
Fax 050 - 312 75 26

Kantoor Rotterdam:
Goudsesingel 68
Telefoon 010 - 425 92 12
Fax 010 - 476 83 76

December 2010

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekst:	S. Biesma, R. Nijkamp, N. Tromp, B. Bieleman
Opmaak:	R. Nijkamp
Omslag:	E. Cusiel
Druk:	Copy-Copy Groningen
Opdrachtgever:	Gemeente Nijmegen

ISBN: 978 90 8874 102 9

INHOUD

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
	1.1 Achtergrond	1
	1.2 Vraagstelling	2
	1.3 Onderzoeksopzet	4
	1.4 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2	Beleidsveronderstellingen	9
Hoofdstuk 3	Prostitutiebranche	11
	3.1 Regelgeving	11
	3.2 Vergund en gereguleerd aanbod	12
	3.3 Gevolgen opheffing bordeelverbod vergund en gereguleerd aanbod	18
	3.4 Illegaal aanbod	21
	3.5 Mensenhandel	26
	3.6 Handhaving	28
	3.7 Hulpverlening	29
Hoofdstuk 4	Openbare orde	33
	4.1 Meldingen	33
	4.2 Ervaringen betrokkenen	34
	4.3 Resumé	36
Hoofdstuk 5	Samenvatting en conclusies	37
	5.1 Seksinrichtingen Nijmegen	37
	5.2 Zelfbeschikkingsrecht	39
	5.3 Illegale circuits	40
	5.4 Overlast	42
	5.5 Ten slotte	42
	Geraadpleegde literatuur	45
	Bijlage 1 Overzicht sleutelinformanten	47
	Bijlage 2 Beleidsveronderstellingen	49

1. INLEIDING

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de opheffing van het bordeelverbod in de gemeente Nijmegen, uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL in opdracht van de gemeente Nijmegen. De doelstelling van het onderzoek is het verschaffen van informatie over de ontwikkelingen die zich in de gemeente op het gebied van (illegale) prostitutie hebben voorgedaan sinds de opheffing van het bordeelverbod. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de maanden april tot en met augustus 2010.

1.1 Achtergrond

Sinds oktober 2000 is het bordeelverbod in Nederland opgeheven. Met de opheffing van dit bordeelverbod is de wetgeving in feite aangepast aan de situatie zoals die in de praktijk al langere tijd bestond: het verbod op bordelen werd tot die tijd niet of nauwelijks gehandhaafd.¹ Met de wetwijziging zijn (niet strafwaardige) vormen van exploitatie gelegaliseerd.² De wetwijziging houdt in dat het algemeen bordeelverbod en het verbod op souteneurschap zijn opgeheven; de desbetreffende artikelen zijn uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt. Tegelijkertijd is de strafbaarstelling van ongewenste vormen van prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen aangescherpt.

Sinds de wetwijziging van 2000 bestaat een duidelijke tweedeling tussen legale en illegale prostitutie (Daalder 2007; Biesma e.a. 2006). Het aanbieden (exploiteren) van prostitutiewerk of een werklocatie aan prostituee(s) is uitsluitend geoorloofd indien de prostituee zich vrijwillig prostitueert en ouder is dan 18 jaar. De overheid heeft daarbij destijds gekozen om geen landelijke prostitutiewet te maken. Dit betekent dat de formulering en handhaving van het prostitutiebeleid is overgelaten aan de gemeenten. Hierdoor kan rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden op lokaal niveau. Sekswerk is in Nederland eveneens legaal. Ook hier staat de vrijwilligheid van de sekswerker voorop en is de exploitatie van sekswerk alleen geoorloofd binnen gemeentelijk vastgesteld beleid. Overigens is eind 2009 een wetsvoorstel 'regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' naar de Tweede Kamer gestuurd. In dit wetsvoorstel wordt voorzien in een verplicht vergunningenstelsel voor gemeenten dat betrekking heeft op alle seksbedrijven. Verder zal ingevolge dit wetsvoorstel de zelfstandig werkende prostituee zich dienen te registreren en wordt de klant van illegaal aanbod van prostitutie strafbaar gesteld.³

Nijmegen

Parallel aan de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is in Nijmegen een nieuwe gemeentelijke regelgeving ten behoeve van de handhaving en de beheersing van de activiteiten van seksbedrijven van kracht geworden. In 2009 is bij de gemeente de behoefte aan een evaluatie van de wet- en regelgeving naar voren gekomen. In opdracht van de gemeente Nijmegen heeft onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL deze evaluatie

¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 1996-1997, 25437, nr. 3.

² Staatsblad 1999, nr. 464.

³ In april 2010 is het wetsvoorstel op een aantal punten gewijzigd: de minimumleeftijd van prostituees wordt verhoogd van 18 jaar naar 21 jaar. Ook is in de nota van wijziging opgenomen dat het toezicht op de naleving van gemeentelijke vergunningen niet uitgevoerd kan worden door de politie.

uitgevoerd.⁴ De uitkomsten van de evaluatie kunnen tevens worden gebruikt voor eventuele aanpassingen in het gemeentelijke prostitutiebeleid, welke ook aansluitend op de verwachte kaderwet 'regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' kunnen plaatsvinden.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod in de gemeente Nijmegen is als volgt:

Welke ontwikkelingen op het gebied van (illegale) prostitutie hebben zich sinds de opheffing van het bordeelverbod in Nijmegen voorgedaan?

De gemeente Nijmegen heeft aangegeven de volgende aspecten van belang te achten bij de evaluatie:

- de effecten van de handhaving;
- de waarborging van het zelfbeschikkingsrecht van prostituees;
- het voorkomen van eventuele ongewenste activiteiten zoals gedwongen prostitutie en mensenhandel;
- de effecten op de openbare orde.

Effecten handhaving

In het handhavingsbeleid wordt een tweesporenbeleid gevolgd, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving samengaan en elkaar aanvullen. In de startnotitie voor de evaluatie geeft de gemeente Nijmegen aan dat de handhaving er niet toe heeft geleid dat er een beter zicht is verkregen op de gezagsverhoudingen tussen exploitanten/beheerders en sekswerkers in de vergunde seksbedrijven. Daarmee is het onduidelijk of de handhaving een positief effect heeft gehad op het tegengaan van gedwongen prostitutie en of met de gekozen aanpak het zelfbeschikkingsrecht van sekswerkers voldoende wordt gewaarborgd.

Zelfbeschikkingsrecht

De vraag die centraal staat bij het zelfbeschikkingsrecht is in hoeverre vrouwen die in de prostitutie werken daadwerkelijk het recht hebben om zelf over hun eigen lichaam en over het vergaarde inkomen te beslissen. Een aspect hiervan is dat een prostituee vrij is te bepalen aan welke klanten zij seksuele diensten verleent en ook welke seksuele diensten zij al dan niet aan de bewuste klant verleent. Hier hoort bijvoorbeeld ook bij dat een prostituee niet gedwongen mag worden om te werken zonder het gebruik van condooms of verplicht alcoholische dranken moet drinken met klanten. Het recht op zelfbeschikking staat ook centraal in het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Zo wordt in het wetsvoorstel onder meer voorgesteld dat in de toekomst aan de vergunning voor de exploitant verschillende voorschriften worden verbonden over de te nemen maatregelen ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van prostituees. Met betrekking tot de raamprostitutie is het principe dat de exploitant alleen de gelegenheid geeft tot prostitutie en dat de prostituees de afspraken maken met de klant en zelf hun financiën regelen, inclusief de betaling van belasting. Niettemin zijn er, ook in Nijmegen, vermoedens dat het voorkomt dat exploitanten zich wel bemoeien met het werk, hetgeen in de richting kan komen van gedwongen prostitutie.

⁴ De opdracht is formeel verstrekt door de lokale gezagsdriehoek (de burgemeester, de (hoofd)officier van justitie en de lokale politiechef of korpschef), ofwel het orgaan waarin binnen een gemeente het overleg plaatsvindt over de taakuitvoering van de politie.

Voorkomen ongewenste activiteiten

Ongewenste activiteiten hebben te maken met niet-legale prostitutie. Onder niet-legale prostitutie wordt verstaan:

- prostituees die in Nederland werkzaam zijn zonder geldige verblijfsstatus en/of werkvergunning;
- betaald seksueel contact met minderjarige prostituees (jonger dan 18 jaar);
- het in de prostitutie brengen of houden van minderjarigen;
- het exploiteren van een seksinrichting zonder gemeentelijke vergunning indien deze binnen de gemeente is vereist voor seksinrichtingen;
- thuiswerken zonder gemeentelijke vergunning indien deze binnen de gemeente is vereist voor thuiswerkers;
- tippelen buiten daartoe aangewezen gebieden;
- het onvrijwillig in de prostitutie brengen of houden van personen; en
- het tewerkstellen van prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning.

Effecten openbare orde

Bepaalde vormen van prostitutie kunnen overlast veroorzaken voor de omgeving (gemeente Nijmegen 2000). Daarbij kan worden gedacht aan verkeer- en parkeeroverlast, geluidsoverlast, vervuiling en ongewenste confrontatie met (openlijke) vormen van prostitutie. Daarnaast kan er sprake zijn van gevolgen voor het woon- en leefklimaat van de buurt, zoals stigmatisering van de straat of buurt, de angst voor of de dreiging die kan uitgaan van de prostitutiewereld en de subjectieve gevoelens van onveiligheid die door allerlei neveneffecten worden opgeroepen.

Een bijzondere vorm van overlast kan worden veroorzaakt door tippelen buiten de daartoe aangewezen zone.

Deelvragen

Aan de hand van deze aspecten zijn bij de centrale vraagstelling de volgende deelvragen en subvragen onderscheiden:

1. *Hoe is situatie in de bekende seksinrichtingen?*
 - Hoe zijn de arbeidsverhoudingen tussen exploitanten en werkers?
 - In hoeverre is er sprake van dwang, uitbuiting of geweld?
 - In hoeverre komt minderjarigheid in de bekende seksinrichtingen voor?
 - In hoeverre werken er prostituees in de bekende seksinrichtingen zonder legale verblijfs- of werkvergunning?
2. *Hoe is de stand van zaken ten aanzien van het zelfbeschikkingsrecht?*
 - Heeft de handhaving ertoe bijgedragen dat in de legale seksbedrijven de positie van sekswerkers - met name met het oog op hun zelfbeschikkingsrecht - is verbeterd? Zo nee, hoe valt de positie van sekswerkers nu dan te karakteriseren?
 - Zijn er aanknopingspunten om met de handhaving anders en beter in te spelen op het beoogde zelfbeschikkingsrecht?

3. *Welke illegale circuits zijn er ontstaan?*
 - Bestaat er een illegaal circuit (niet vergunde seksbedrijven)? Zo ja, wat is hiervan de aard en omvang?
 - Welke prostituees werken in het illegale circuit, onder welke omstandigheden (al dan niet gedwongen bijvoorbeeld)?
 - In hoeverre komt minderjarigheid in het illegale circuit voor?
 - In hoeverre werken er prostituees in het illegale circuit zonder legale verblijfs- of werkvergunning?
 - Heeft de opheffing van het bordeelverbod c.q. de daarop in gang gezette regelgeving in Nijmegen geleid tot (uitbreiding van) illegale activiteiten?
 - Verplaatsen exploitanten die de regulering niet aan kunnen of willen hun activiteiten naar het illegale circuit, of heeft een eventuele toename van de illegale seksbranche met geheel andere factoren te maken?
 - Zijn er van buiten Nijmegen of van buiten Nederland mensen naar Nijmegen toe gehaald om als prostituee te werken c.q. te werk te worden gesteld? Wordt daarbij gebruik gemaakt van aparte panden?
 - Waar zijn de sekswerkers die in de niet vergunde bedrijven werkzaam waren naar toe gegaan?

4. *Welke problemen spelen er ten aanzien van de openbare orde?*
 - Tot welke overlast of andere verstoringen leiden (legale en illegale) seksbedrijven?
 - Zijn er gevolgen voor de directe omgeving van seksbedrijven? Zo ja, welke?
 - Welke factoren spelen er op dit gebied rond thuiswerkers?

1.3 Onderzoeksopzet

Voor de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod in de gemeente Nijmegen zijn diverse werkzaamheden uitgevoerd. Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen. Begonnen is met het bestuderen van relevante literatuur, nota's en overige documenten en openbare bronnen met betrekking tot de prostitutiebranche. Vervolgens is aan de hand van registratiegegevens een beeld van de aard en omvang van de (il)legale prostitutiebranche en de zich voor doende overlast verkregen. Het derde onderdeel betreft interviews met medewerkers van gemeente, politie, justitie, exploitanten en hulpverlening. Tevens zijn gesprekken gevoerd met overige betrokkenen bij de prostitutiebranche, zoals prostituees en klanten. Door het samenvoegen van alle informatiebronnen is een goed beeld ontstaan van de lokale prostitutiesector, zodat een antwoord kan worden gegeven op vrijwel alle subvragen.

Deskresearch

Begonnen is met het bestuderen van (wetenschappelijke) publicaties, (gemeentelijke) nota's en overige relevante documenten en openbare bronnen met betrekking tot de prostitutiebranche. Hierbij is ook de zogenoemde grijze literatuur, zoals scripties of essays, betrokken. Om het aanbod aan prostitutie in Nijmegen in kaart te brengen is naast het bestuderen van advertentierubrieken in lokale en landelijke bladen tevens gebruik gemaakt van het internet. De gemeentelijke nota's zijn, aangevuld met enkele interviews, de input geweest voor het achterhalen van de beleidsveronderstellingen.

Kranten

Voor de advertentierubrieken is gebruik gemaakt van enkele landelijke (Telegraaf, Algemeen Dagblad) en lokale bladen (De Brug, De Zondagskrant, De Gelderlander). Deze

rubrieken zijn enkele weken gescand waarbij namen, adressen en telefoonnummers zijn genoteerd en vermelde websites zijn geraadpleegd.

Internet

Naast de in de bladen vermelde websites is tevens op internet gezocht naar prostituees en prostitutiebedrijven die zich daarop aanbieden. Hiermee is een beeld verkregen van het aantal bedrijven en personen in Nijmegen dat zich met prostitutie bezighoudt en zich presenteert via het world wide web en mobiele nummers.

Naast (commerciële) internetpagina's zijn tevens diverse forums bezocht. Een forum is een pagina die interactief gebruikt kan worden. Gebruikers kunnen door middel van een formulierenveld in de pagina zelf informatie invoeren die direct zichtbaar wordt. Zo wordt communicatie met anderen mogelijk. In een forum vinden meestal verschillende discussies tegelijkertijd plaats, deze discussie worden ingedeeld in zogenoemde topics. Door het anonieme karakter van de discussies wordt op de forums informatie uitgewisseld over prostituees. Op deze wijze zijn de meest actuele vraagstukken op dit gebied te volgen.

Registratiegegevens

Om meer kwantitatieve informatie over de prostitutiebranche te verkrijgen, zijn eveneens registratiegegevens verzameld van gemeente, politie, CoMensha en belastingdienst.

Gemeente

Bij de start van het onderzoek heeft de gemeente aangegeven zelf over de nodige registratiegegevens, ook afkomstig van de politie, te beschikken. Bij navraag blijkt dat het hier met name om overlastmeldingen gaat, waarbij op straatniveau het aantal incidenten kan worden uitgedraaid. Ten behoeve van de evaluatie zijn de overlastmeldingen met betrekking tot prostitutie opgevraagd, onder andere in de straten waar zich vergunde seksbedrijven bevinden. Ook de meldingen van de tippelzone (Nieuwe Marktstraat) zijn opgevraagd en verkregen. Het gaat hierbij om meldingen die zich tussen 2000 en 2008 hebben voorgedaan.⁵

Politie

Voor de evaluatie is het ook zinvol om te weten welke illegale prostituees (prostituees zonder verblijfs- en/of werkvergunning, minderjarige prostituees, prostituees die in niet-vergunde bedrijven werkzaam zijn) door de politie zijn aangetroffen, alsmede verdachten van mensenhandel. Over deze gegevens beschikt de gemeente niet. Daarvoor dient het registratiesysteem van de politie te worden bevestigd.⁶ Hiervoor is toestemming van het ministerie van Justitie verkregen. Van de politie zijn met name gegevens verkregen over verdachten van mensenhandel.

CoMensha

Om inzicht te krijgen in de omvang van de illegale prostitutie en uitbuiting zijn gegevens opgevraagd uit bestaande registraties van CoMensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel,

⁵ Er zijn alleen gegevens voor de periode 2000 tot 2008 verwerkt en geanalyseerd, omdat de politieregistratie voor 2009 hoogst waarschijnlijk nauwelijks bruikbaar is. Het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) is in het kader van een landelijke uniformisering in 2009 gefaseerd opgevolgd door de Basisvoorziening Handhaving (BVH). De overgang naar dit nieuwe systeem is gepaard gegaan met de nodige problemen en verloopt momenteel nog steeds niet vlekkeloos. Het registreren van incidenten is daardoor in 2009 niet consequent gebeurd. Door verschillende politiekorpsen is al aangegeven dat 2009 een verloren jaar is wat betreft de registratie.

⁶ Het Team Opsporing Mensenhandel (TOM-team) van de politie maakt gebruik van het herkenningssysteem (HKS) en het bedrijfsprocessensysteem (BPS, inmiddels BVH), terwijl ze geen apart registratiesysteem kent.

voorheen de Stichting tegen Vrouwenhandel). CoMensha heeft gegevens aangeleverd over het aantal slachtoffers van mensenhandel dat vanaf 2004 is aangemeld vanuit de regio Gelderland-Zuid en waar mogelijk aangegeven of het betreffende slachtoffer al dan niet in Nijmegen werkzaam is geweest in de prostitutie. Van deze slachtoffers wordt onder andere bijgehouden: naam; geboortedatum; nationaliteit; sector (bijvoorbeeld prostitutie); wel/geen aangifte; en opvanglocatie.

Interviews

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is het voeren van gesprekken met diverse betrokkenen bij de prostitutiesector in Nijmegen. Naast sleutelinformanten die vanuit hun professe met de prostitutiesector te maken hebben, zijn ook exploitanten geïnterviewd. Eveneens zijn overige betrokkenen, zoals prostituees en klanten, bij het onderzoek betrokken.

Sleutelinformanten

Er zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de politie (Team Opsporing Mensenhandel, wijkagenten), de gemeente (medewerker(s) Openbare Orde en Veiligheid, prostitutiebeleid, beleidsontwikkeling, maatschappelijke ontwikkeling, vergunningen, toezicht), de hulpverlening (GGD en IrisZorg) en de belastingdienst. In de interviews, in totaal 20, zijn onder meer de volgende onderwerpen aan bod gekomen: de verschijningsvormen van prostitutie; aantallen prostituees en herkomst prostituees; ontwikkelingen in vraag en aanbod; marktverdringing en verplaatsing mede door wetgeving en economische ontwikkeling en mogelijke veranderingen in vraag; dwang en illegaliteit; controle, handhaving en naleving van wet- en regelgeving door exploitanten en prostituees.

Onder de geïnterviewde sleutelinformanten bevinden zich drie beleidsmakers c.q. opstellers van het prostitutiebeleid waarmee tevens is ingegaan op de beleidsveronderstellingen die ten grondslag liggen aan het integraal prostitutiebeleid. Op grond hiervan kan de verzamelde informatie in een kader worden geplaatst, terwijl bovendien een beter beeld ontstaat van de mate waarin de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod zijn gerealiseerd.

Exploitanten/beheerders

Met zeven exploitanten of beheerders van de negen vergunde seksbedrijven in Nijmegen is een gesprek gevoerd. Eén vergund escortbedrijf blijkt niet meer actief te zijn. Van deze voormalige exploitant konden niet de juiste contactgegevens worden achterhaald. Bij de raamprostitutie is met één van de twee beheerders gesproken. De beide exploitanten van de raamprostitutie hebben ondanks enkele contactpogingen niet meer gereageerd op het verzoek mee te werken aan het onderzoek. Naast informatie over de eigen organisatie en de ervaringen met het gemeentelijke prostitutiebeleid zijn de exploitanten en beheerders ook vragen gesteld over andere exploitanten in de stad en regio. Ten slotte is geprobeerd contact te leggen met een aantal exploitanten van wie de vergunning is ingetrokken en degenen waarbij een vergunning is geweigerd. Het is echter niet mogelijk gebleken om de juiste contactgegevens van deze personen te achterhalen.

Overige betrokkenen

Daarnaast zijn prostituees, klanten en overige personen (omwonenden, horeca-eigenaren en dergelijke) die ervaring hebben met de prostitutiebranche in Nijmegen gesproken. Dergelijke respondenten geven een goede inkijk in de dagelijkse gang van zaken in de prostitutiebranche. Bovendien is een aantal bevindingen uit de gesprekken met de sleutelinformanten en de exploitanten getoetst. Naast aspecten als de aard en omvang van de lokale prostitutiebranche zijn onder meer vragen gesteld over: de achtergronden van de prostituees (landen van herkomst, illegaliteit, leeftijden, wijze van werving); arbeidsomstandigheden (dwang, mishandeling, verdiensten, uitbuiting); gezondheidsrisico's; klanten en klantenwerving; marktprijzen; recente verschuivingen naar

verschijningsvorm, regio en wellicht nieuwe vormen van prostitutie; ontwikkelingen in omvang prostitutie per verschijningsvorm en aantallen sinds de opheffing van het bordeelverbod; handhaving en invloed handhaving op onvrijwilligheid, illegaliteit, uitbuiting en minderjarigheid. Op de locaties waar de betrokkenen zich ophouden en zijn geïnterviewd, hebben tevens observaties plaatsgevonden. Daarnaast zijn locaties die bekend staan als mogelijkheid tot prostitutie (parkeerplaatsen, recreatiegebieden, hotels en dergelijke) bezocht.

- Prostituees

In totaal is met 15 prostituees en masseuses een gesprek gevoerd. Ze zijn benaderd via advertenties in kranten en op het internet, de exploitanten en via de sneeuwbalmethode, dat wil zeggen via reeds geïnterviewde prostituees. Er is naar gestreefd een zo goed mogelijke dwarsdoorsnede te verkrijgen, hetgeen inhoudt dat zowel homo- als heteroprostituees en zowel legale als illegale prostituees in verschillende sectoren (raamprostitutie, tippelzone, massagesalons, escort en thuiswerkers) zijn geïnterviewd. De gesprekken met deze prostituees zijn indien nodig in het Duits of Spaans gevoerd.

- Prostituanten en overige betrokkenen

Met klanten van prostituees en overige betrokkenen (waaronder horecamedewerkers en buurtbewoners), in totaal tien, is op verschillende wijzen getracht contact te leggen. Een deel van de prostituanten is benaderd via forums op internet. Op de forumsites [www.hookers.nl](http://www hookers.nl) en www.ijsberenforum.nl zijn oproepen aan klanten geplaatst mee te werken aan het onderzoek. Via face-to-face of telefonische gesprekken is de prostitutiebranche in Nijmegen met de klanten die hebben gereageerd besproken. Daarnaast zijn klanten en overige betrokkenen geworven via veldwerk, advertenties en in het gebied rond de raamprostitutie. Meestal zijn de gesprekken ter plekke gevoerd.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort ingegaan op de beleidsveronderstellingen. Daarbij wordt aangegeven wat de achterliggende gedachte achter het beleid is, welke partijen bij het totstandkomen ervan betrokken zijn geweest. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de legale en gereguleerde prostitutiebranche nader omschreven. Hierbij komen de ervaringen van de betrokkenen aan bod, onder andere ten aanzien van het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Tevens wordt een beeld geschetst van de illegale aspecten van de prostitutie: niet-vergunde prostitutie en het voorkomen van mensenhandel. Hoofdstuk vier gaat in op de veiligheid en overlast rond de prostitutie in Nijmegen. In hoofdstuk vijf ten slotte worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd aan de hand van de onderzoeksvragen.

2. BELEIDSVERONDERSTELLINGEN

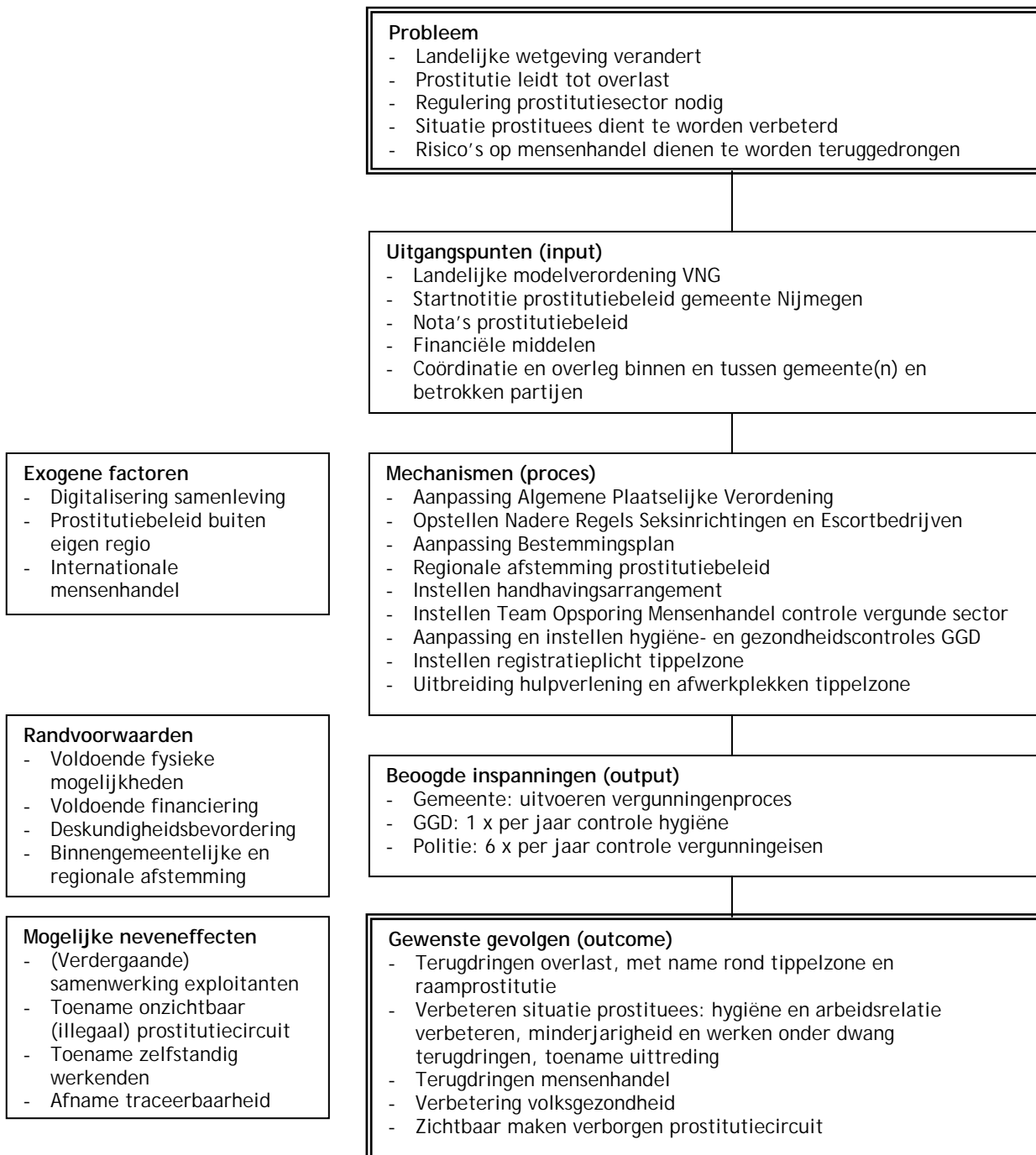
In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de zogenoemde beleidsveronderstellingen bij het Nijmeegse prostitutiebeleid. Volgens Van de Bunt is de aanwezigheid van een beleidstheorie, dat wil zeggen een wetenschappelijk toetsbare redenering waarin expliciet gemaakt wordt hoe het probleem en de interventie (de probleemoplossing) aan elkaar gekoppeld zijn, een voorwaarde voor het deugdelijk uitvoeren van een evaluatieonderzoek (van de Bunt 2004). Zonder een dergelijke theorie zou de interpretatie van de uitkomsten een slag in de lucht zijn.

De informatie uit dit hoofdstuk is gebaseerd op informatie uit interviews met beleidsmakers c.q. opstellers van het prostitutiebeleid. Daarnaast is met behulp van de bestudering van relevante literatuur nagegaan welke aannames zijn gemaakt bij het formuleren van het integraal prostitutiebeleid in de gemeente Nijmegen. Van deze aannames of veronderstellingen wordt de consistentie nagegaan: wat is de probleemperceptie, welke doeleinden worden nagestreefd, welke middelen worden ingezet en welke resultaten worden hiervan verwacht. Door de literatuurstudie en de interviews wordt meer inzicht verkregen in de (logische) werkzame mechanismen, maar ook in mogelijke beperkingen van interventies. Hiermee kunnen enkele evaluatievragen beter worden beantwoord, zoals welke (neven)effecten van het beleid kunnen worden verwacht. Daarnaast wordt nagegaan of deze mechanismen in de praktijk ook zijn gerealiseerd.¹

In figuur 2.1 worden de aanleiding c.q. het probleem, de uitgangspunten en werkzame mechanismen, alsmede de beoogde inspanningen en gevolgen schematisch weergegeven. In Bijlage 2 wordt uitvoeriger ingegaan op de beleidsveronderstellingen.

¹ Zie ook: Neve e.a. (2007).

Figuur 2.1 Schematisch overzicht beleidsveronderstellingen



3. PROSTITUTIEBRANCHE

In dit hoofdstuk wordt de situatie in de prostitutiebranche in Nijmegen beschreven. Naast een korte algemene omschrijving van geldende regelgeving wordt dieper ingegaan op de aard en omvang van het aanbod. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het vergunde en gedoogde aanbod enerzijds en het illegale aanbod anderzijds. Tevens komen gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod en het voorkomen van mensenhandel aan bod. In de laatste paragraaf wordt de manier van werken van de handhavers en de hulpverlening besproken.

3.1 Regelgeving

Het beleid voor seksinrichtingen, sekswinkels en straatprostitutie binnen de gemeente Nijmegen is opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Nijmegen (APVN). In hoofdstuk 3 en enkele bijlagen van de APVN worden naast definities nadere regels gegeven omtrent de prostitutiesector in de gemeente Nijmegen. Hieruit volgt onder meer dat het verboden is een prostitutie-inrichting te exploiteren of te wijzigen zonder een vergunning. Tevens is in de bijlage van de APVN een maximum aantal te verlenen vergunningen voor exploitatie van seksinrichtingen (niet zijnde vaar- of voertuigen) in de gemeente Nijmegen opgenomen. Er kunnen maximaal 12 vergunningen worden afgegeven.¹ Eisen ten aanzien van de inrichting, de (brand)veiligheid en de bedrijfsvoering zijn eveneens in de APVN opgenomen.

Prostitutie-inrichtingen

Bij een prostitutie-inrichting zijn drie partijen betrokken: een exploitant (de natuurlijke of rechtspersoon die de prostitutie-inrichting exploiteert); een beheerder (de natuurlijke persoon die tijdens de openingsuren van de prostitutie-inrichting beschikbaar is en feitelijk en onmiddellijk leiding geeft aan de uitoefening van een prostitutie-inrichting); en de eigenaar van het betreffende pand. Alleen de exploitant en de beheerder zijn van belang voor de exploitatievergunning. De eigenaar van het pand waarin een prostitutie-inrichting is gevestigd, staat in principe buiten de exploitatie. In de APVN zijn dan ook alleen voor de exploitanten eisen gesteld die betrekking hebben op gedrag en aanwezigheid. De functie van exploitant, beheerder en eigenaar kunnen in één persoon zijn vereenzelvigd. Een vergunning voor een prostitutie-inrichting wordt afgegeven voor onbepaalde tijd.

Tippelzone

Ingevolge artikel 3.2.6 van de APVN is het verboden door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten tot prostitutie te bewegen, uit te nodigen dan wel aan te lokken. Het College van Burgemeester en Wethouders kan hierop echter een uitzondering maken en bepaalde wegen en gebieden aanwijzen waar wel straatprostitutie plaats mag vinden. Dit is in de gemeente Nijmegen gebeurd²: de Nieuwe Marktstraat, vanaf de kruising met de Lange Hezelstraat tot aan de fysieke afsluiting halverwege de Nieuwe Marktstraat is aangewezen als tippelzone binnen de gemeente Nijmegen. Prostituees die hier hun diensten willen aanbieden dienen geregistreerd te zijn. Hiervoor zijn beleidsregels

¹ Daarnaast is door het College van Burgemeester en Wethouders bepaald dat het aantal te verlenen vergunningen voor de exploitatie van seksinrichtingen zijnde vaar- of voertuigen op nul is gesteld.

² Het aanwijzingsbesluit met nadere regulering hiervoor is opgenomen in de bijlage van de APVN.

opgenomen in de bijlage van de APVN. Op de tippelzone wordt prostitutie gereguleerd (er zijn geen vergunningen afgegeven, alleen registratiebewijzen).

3.2 Vergund en gereguleerd aanbod

Prostitutiebedrijven die voldoen aan de vereisten die gemeenten stellen, behoren tot de vergunde sector. Nijmegen telt op dit moment negen vergunde seksbedrijven: drie massagesalons (waaronder een SM salon), twee voor raamprostitutie, één gay-darkroom, één seksbioscoop en twee escortbedrijven. Eén van deze escortbedrijven is tijdens de onderzoeksperiode echter niet meer operationeel. Gezien het maximum van 12 vergunningen in de gemeente Nijmegen, zijn niet alle vergunningen vergeven. Er loopt momenteel een nieuwe aanvraag voor de vestiging van een seksclub in Nijmegen. Bezwaren hiertegen van de gemeente zijn door de rechter van de hand gewezen. Daarnaast kent Nijmegen een tippelzone en afwerkloods, met name bedoeld voor verslaafde prostituees uit de regio Nijmegen. Voor prostituees die op de zone willen werken geldt sinds 1 oktober 2007 een registratieplicht. Hieronder worden de verschillende vergunde (en in het geval van de tippelzone gereguleerde) vormen van prostitutie in de gemeente Nijmegen besproken.

Raamprostitutie

In de gemeente Nijmegen vindt op beperkte schaal raamprostitutie plaats.³ De raamprostitutie concentreert zich op de Nieuwe Markt aan de rand van het centrum. Dit was ook al het geval voor de opheffing van het bordeelverbod. De situatie van voor de opheffing van het bordeelverbod is in de Nijmeegse prostitutieregelgeving gehandhaafd, zij het dat ten tijde van het onderzoek twee van de vijf panden operationeel zijn.⁴ In totaal zijn ongeveer 20 ramen beschikbaar. Er is een centrale toegang waarna via trappen ook de hoger gelegen werkkamers bereikbaar zijn. De ramen op de begane grond aan de straatkant zijn via een eigen ingang bereikbaar. De kamers zijn voorzien van een alarmknop. Meerdere prostituees geven aan dat dit een groot voordeel van het werken achter de ramen is: mocht een klant te ruw of vervelend zijn dan kan altijd hulp worden ingeroepen.⁵ Een ander genoemd voordeel is dat vrouwen altijd kunnen zien wie hun klant is, waardoor klanten ook makkelijker kunnen worden geweigerd. Bij thuiswerkers of de escort is het altijd afwachten wie er binnen komt of bij wie je naar binnen gaat, aldus meerdere prostituees. Bij de escort, met name bij escortbureaus, is overigens wel altijd een chauffeur in de buurt, maar ook dan kan het wel eens mis gaan.

De ramen worden per dag (24 uur) ter beschikking gesteld. Uit gesprekken met verschillende betrokkenen blijkt dat doorgaans alle ramen zijn bezet. De vrouwen werken meestal enkele weken tot maanden achter de ramen en vertrekken dan weer (zowel naar andere plaatsen in Nederland als naar het buitenland). Sommigen komen na verloop van tijd weer terug in Nijmegen. Eén van de geïnterviewde prostituees vertelt dat zowel zij als

³ In Nijmegen zijn momenteel zo'n 20 ramen beschikbaar. Ter vergelijking: in dezelfde periode zijn in Groningen zo'n 150 ramen beschikbaar, verspreid over zo'n 60 panden in een viertal straten (Tromp e.a. 2009). In 2006 zijn in Eindhoven 48 ramen beschikbaar, verspreid over 24 panden (Biesma e.a. 2006).

⁴ Na afloop van de onderzoeksperiode zijn twee van de drie buiten bedrijf zijnde raamprostitutie panden opnieuw vergund.

⁵ Waar in dit rapport de kwalificatie 'veel respondenten' wordt gebruikt, wordt bedoeld op meer dan drie kwart van de respondenten. 'Weinig' duidt op minder dan een tiende van de betreffende respondenten. 'Enkele respondenten' en 'meerdere respondenten' zijn oplopende kwalificaties tussen deze uitersten in.

enkele andere prostituees in verschillende steden achter de ramen werken (Deventer, Eindhoven en Nijmegen).⁶ In vergelijking met andere steden wordt Nijmegen als plezierige werkplek ervaren door de prostituees. Er werken enkele Nederlandse vrouwen in de raamprostitutie in Nijmegen, maar de vrouwen zijn voornamelijk afkomstig uit Polen, Hongarije, Bulgarije, Roemenië en de Dominicaanse Republiek. De Oost-Europese vrouwen zijn volgens verschillende respondenten doorgaans gemiddeld jonger dan de Latijns-Amerikaanse vrouwen. Voor de opheffing van het bordeelverbod waren meer raamprostituees in Nijmegen (60 tot 70) werkzaam dan tegenwoordig (ongeveer 25)⁷. Ook het aandeel Latijns-Amerikaanse vrouwen is afgenomen in vergelijking met enkele jaren geleden.

Het aantal klanten per dag verschilt en is volgens verschillende respondenten niet te voorspellen. In het weekend is het doorgaans drukker. Tijdens voetbalwedstrijden is het rustiger. Klanten komen zowel uit Nijmegen als van daar buiten. Nadat de ramen in het Spijkerkwartier in Arnhem zijn gesloten, is het tijdelijk wat drukker geweest bij de raamprostitutie in Nijmegen. Dit effect is echter na verloop van tijd weer weggeëbd. Onbekend is of deze klanten naar andere plekken zijn gegaan of dat ze geen gebruik meer maken van de prostitutie wegens andere redenen (zoals de kredietcrisis). Prostituees vertellen dat de huurprijzen van de ramen in de afgelopen jaren zijn gestegen. Momenteel betalen de vrouwen 180 euro per dag. Het is niet altijd makkelijk om dit op te brengen, aldus enkele respondenten. Wanneer een kamer voor meerdere dagen wordt gehuurd is er sprake van een korting. Meerdere vrouwen maken hiervan gebruik. Tussen het werken door wordt de kamer gebruikt om te slapen en wat te eten.

Gay bar

In Nijmegen bevindt zich een bar waar homoseksuelen elkaar kunnen treffen. De bar valt onder de seksinrichtingen, hoewel er geen prostitutie mag plaatsvinden van de eigenaar. Op twee dagen in de week is uitkleden volgens de huisregels verplicht. Er vinden dan 'sex party's' plaats waar gemiddeld zo'n 15 tot 20 mannen op afkomen (af en toe vindt er een olieparty plaats, die meer bezoekers trekt). In de bar worden (porno)films vertoond en er bevindt zich een zogenaemde darkroom. Op weekenddagen zijn er geen kledingvoorschriften en wordt de bar bezocht door ongeveer 50 mannen. De helft van de klanten komt uit Nijmegen, terwijl de andere helft buiten Nijmegen woont (binnen een straal van 70 kilometer).

Seksbioscoop

De seksbioscoop in de gemeente Nijmegen is gevestigd in een eroshop, die beschikt over een ruime hoeveelheid seks- en pornofilms. Eerder waren er meerdere eroshops in de gemeente Nijmegen, maar op één eroshop na zijn alle eroshops gesloten. Dit komt volgens een geïnterviewde betrokkene vanwege de ingevoerde wet- en regelgeving en teruglopende inkomsten. Achterin de eroshop is een tiental afgesloten cabines geplaatst waar pornofilms kunnen worden bekeken. Daarnaast is er een bioscoop met een zaal waar heterofilms en een zaal waar homofilms worden vertoond. De klanten zijn voornamelijk mannen. In de zalen wordt gemasturbeerd, terwijl sommige mannen ook seks met elkaar hebben. Het is moeilijk om te achterhalen of dit tegen een vergoeding gebeurt. De afgelopen jaren is dan ook geen prostitutie meer geconstateerd door de medewerkers.

⁶ Eén van de exploitanten heeft seksbedrijven (raamprostitutie) in alle drie deze steden.

⁷ Per dag zijn er ongeveer 25 raamprostituees werkzaam in Nijmegen, maar dat zijn niet altijd dezelfde dames. De roulatie is groot, waardoor het aantal vrouwen dat (een korte periode) gedurende één jaar achter de ramen in Nijmegen werkt hoger ligt dan 25.

Massagesalons

De gemeente Nijmegen kent drie massagesalons met een vergunning, waaronder een massagesalon met SM mogelijkheden. Eén van de salons is onlangs veranderd van eigenaar en is sindsdien aangesloten bij een keten van massagesalons.

Uit gesprekken blijkt dat de meeste masseuses afkomstig zijn uit Nederland, Duitsland en Polen. Op enkele vrouwen na die al meerdere jaren op dezelfde plek werken, wordt door de meeste vrouwen voor een kortere periode in de salons gewerkt. Zowel exploitanten/beheerders als geïnterviewde masseuses zelf zijn van mening dat het zelfbeschikkingsrecht van de masseuses in orde is.

Klanten maken telefonisch een afspraak met de masseuse van hun keuze of kiezen ter plekke één (of twee) van de aanwezige masseuses die zich één voor één aan de klant voorstellen. Alhoewel de salons vrij veel vaste klanten hebben, is de klandizie mede afhankelijk van de tijd van het jaar. Tussen kerst en oud en nieuw en wanneer het vakantiegeld wordt uitbetaald, is het volgens betrokkenen doorgaans drukker in de salons. Over het algemeen wordt wel aangegeven dat de omzet in de afgelopen jaren is gedaald. Volgens respondenten komt dit mede door de kredietcrisis.

Zowel exploitanten/beheerders als masseuses zelf benadrukken dat er in de massagesalons geen prostitutie plaatsvindt.⁸ De massage kan wel leiden tot een zogenoemde ‘happy-ending’, maar daarvoor vindt geen intiem contact plaats tussen de klant en de masseuse. Masseuses geven aan juist vanwege dit aspect voor de massagesector te hebben gekozen. Dit neemt niet weg dat op sommige internetsites wel wordt gesuggereerd dat in enkele massagesalons intiem contact plaatsvindt. Volgens masseuses ligt het in de aard van de mannen om de masseuses over te halen intiem contact te hebben. Een masseuse die toch intieme handelingen verricht wordt echter al gauw ‘verraden’, omdat zij in korte tijd ineens veel klanten krijgt. Het gevolg hiervan is dat de beheerder de betreffende vrouw hierop aanspreekt en meestal wegstuurt.

SM-Salon

In deze speciale massagesalon kunnen klanten terecht voor verschillende diensten. Enerzijds kunnen ze gebruik maken van de SM-studio en anderzijds kunnen ze de massagesalon bezoeken die ook deel uitmaakt van het bedrijf. Momenteel vindt een verbouwing plaats waarmee beide diensten meer van elkaar worden afgescheiden en een eigen ingang krijgen.

Medewerkers van de SM-Salon geven aan dat het aantal klanten sinds de opheffing van het bordeelverbod is afgenomen. Als oorzaken hiervoor worden onder andere de invoering van de euro en de kredietcrisis genoemd. Ook is het volgens de medewerkers moeilijker om over voldoende masseuses te beschikken. Tevens vinden veel wisselingen plaats bij de dames die in de SM-Salon werkzaam zijn. Enkele masseuses werken er al een aantal jaar, maar de meerderheid verandert snel van werkplek. De jongste masseuses zijn begin twintig, terwijl de gemiddelde leeftijd begin dertig is. Ze zijn zowel uit Nijmegen als van (ver) daarbuiten afkomstig. Vrijwel alle vrouwen hebben de Nederlandse nationaliteit. Eén maal per week komt een sportmasseur langs om massagelessen te geven.

⁸ Onder prostitutie wordt verstaan: het verrichten van seksuele diensten in ruil voor betaling, waaronder ook erotische massages vallen. Een massage met ‘happy-ending’ valt dan ook wel onder de noemer prostitutie, ondanks dat de masseuses zelf een andere interpretatie van de term prostitutie (namelijk intieme handelingen) hanteren.

Escortbedrijven

Zoals eerder aangegeven is één van de twee vergunde escortbedrijven in Nijmegen niet meer operationeel. Het operationele bedrijf bestaat dit jaar zeven jaar. Op enig moment zijn er zo'n zes tot zeven escorts beschikbaar bij het bureau, terwijl er eveneens meerdere chauffeurs zijn. De vrouwen wisselen regelmatig van werkplek, zodat het escortbureau doorgaans twee tot drie maanden over hen kan beschikken. Enkele vrouwen werken er al meerdere jaren. De escorts komen meestal niet uit Nijmegen zelf, aangezien zij met het oog op herkenning liever niet in hun eigen woonomgeving willen werken. Dit geldt overigens ook voor prostituees in andere sectoren. Evenals in de andere sectoren ondervindt ook de escort de gevolgen van de kredietcrisis, terwijl de klandizie verder fluctueert. Vakantieperiodes, voetbaltoernooien en de Nijmeegse vier-daagse hebben hun invloed op het aantal klanten.

Het escortbureau krijgt af en toe de politie op bezoek, terwijl de GGD regelmatig langs komt. Deze ontwikkeling wordt op prijs gesteld door de exploitant. De veiligheid en de gezondheid van de vrouwen staan voorop. Daarom worden sommige klanten ook, op een tactvolle manier, afgewezen. Dit is het geval bij bijvoorbeeld dronkenschap, meerdere klanten die gelijktijdig met een escort willen afspreken en klanten die aan de telefoon grof in hun taalgebruik zijn. Zo'n 20 van de in totaal ongeveer 1.000 klanten die in de loop van de jaren van het bureau gebruik hebben gemaakt staan op een zwarte lijst. Het escortbureau zegt concurrentie en imagoschade te ondervinden door niet-vergunde escortbureaus die in Nijmegen actief zijn. Zo wordt van klanten wel eens gehoord over berovingen door escorts van andere bureaus. Dit beïnvloedt het beeld van de escortsector op een negatieve wijze, aldus de geïnterviewde exploitant.

Tippelzone

Zoals eerder aangegeven is in Nijmegen een tippelzone aanwezig. De tippelzone is gevestigd in het centrum, nabij het centraal station, aan de Nieuwe Marktstraat. De raamprostitutie aan de Nieuwe Markt is op korte loopafstand gelegen. De gemeente Nijmegen wijkt qua locatie af van andere steden in Nederland met een tippelzone. Doorgaans bevindt een tippelzone zich buiten het centrum op een industrieterrein.

Op de tippelzone wordt prostitutie gereguleerd. Er zijn geen vergunningen uitgegeven, maar de prostituees dienen een registratiebewijs te bezitten om op de tippelzone te mogen werken. Het aantal vrouwen dat op de tippelzone mag werken is beperkt na de invoering van het registratiesysteem in oktober 2007. De aanleiding hiervoor was de toenemende overlast op en rond de zone vanaf het najaar van 2006. Er kwamen groepen prostituees van buiten de gemeente Nijmegen (uit andere steden in Nederland en later ook uit het buitenland, met name Oost-Europa) op de tippelzone in Nijmegen werken. Dit had tot gevolg dat de Nijmeegse straatprostituees van de tippelzone werden verdongen. Hierop werd door de gemeente besloten een registratiesysteem in te voeren voor de tippelzone: alleen vrouwen die sinds oktober 2005 op de tippelzone in Nijmegen werkzaam waren werden toegelaten tot de tippelzone.

Geregistreerde vrouwen

Inmiddels hebben 42 straatprostituees een registratiebrief gekregen.⁹ Van de straatprostituees die geen registratiebrief hebben ontvangen is de (grote) groep uit Oost-Europa snel spoorloos verdwenen. Ook heeft de hulpverlening geen contact meer met vrouwen uit de omgeving van Nijmegen.

⁹ Deze gegevens zijn gebaseerd op de registratielijst straatprostitutie, waarvan de meest recente versie dateert uit januari 2010.

De vrouwen die zijn geregistreerd, zijn tussen de 26 en 61 jaar oud. De gemiddelde leeftijd is 39 jaar. Het merendeel (ongeveer drie kwart) van de vrouwen heeft de Nederlandse nationaliteit. De andere vrouwen zijn afkomstig uit Roemenië, Tsjechië, Turkije, Afrika en Azië. Uit gesprekken met betrokkenen volgt dat onder de groep geregistreerde vrouwen zich vijf transgenders bevinden. Het merendeel (eveneens ongeveer de helft tot drie kwart) gebruikt harddrugs. Op de zone hebben de verslaafde en niet-verslaafde vrouwen een eigen plek: de verslaafde vrouwen bevinden zich aan het begin van de straat en de niet-verslaafde vrouwen staan verderop in de straat. De helft van de vrouwen woont of is dakloos in de gemeente Nijmegen. Bijna iedere geregistreerde vrouw heeft in ieder geval te maken met een meervoudige en ernstige problematiek, zoals: schulden; problematische relaties en psychische problemen. De vrouwen die op de zone werken, werken doorgaans niet bij overige vormen van prostitutie en andersom.

Een geregistreerde straatprostitutiee geeft aan dat de klandizie op de zone de laatste jaren voor haar niet is afgenomen. Mogelijk is dit het gevolg van een eveneens afgenomen aanbod van straatprostitutiees. Tevens geeft een straatprostitutiee aan dat het aantal klanten per dag niet is te voorspellen. Op sommige dagen is het erg druk, terwijl er op andere dagen niet meer dan één of twee klanten zijn. Volgens een respondent van de gemeente trekt de tippelzone ongeveer 1.250 klanten per maand. Aangezien een klein deel hiervan lopend komt, betekent dit ongeveer 40 auto's per dag. Een straatprostitutiee geeft aan dat de prijzen voor hun diensten zijn gedaald in de afgelopen jaren. Dit komt volgens haar onder andere doordat alle geregistreerde vrouwen wat ouder worden en ze wel voldoende klandizie willen blijven trekken. Afhankelijk van de verlangde dienst wordt momenteel tussen de 20 en de 50 euro gevraagd.

De zone

De tippelzone is dagelijks geopend van 20.00 uur tot 02.00 uur. In de zomer is het de eerste helft van de avond doorgaans erg rustig: vanwege de anonimiteit rijden mannen liever in het donker naar de tippelzone. Op de zone staat een loods. In de loods zijn enkele afwerkplekken ingericht, afgeschermd met een doek (voor auto's) en een speciale afwerkplek voor klanten die lopend komen.

Op de tippelzone is tevens een Huiskamer aanwezig. In de Huiskamer is de basiszorg van Iriszorg aanwezig. Daarnaast houdt de GGD wekelijks een spreekuur. Enkele vrouwen ontvangen meer hulp en zitten in een hulpverleningstraject. Tevens maken enkele vrouwen gebruik van het Multi Functioneel Centrum (MFC; opvangvoorziening voor verslaafde daklozen).¹⁰ In de Huiskamer mogen ook niet-geregistreerde vrouwen komen. In de Huiskamer mogen, evenals op de rest van de tippelzone, geen drugs worden gebruikt.

De Huiskamer sluit om middernacht, twee uren voordat de tippelzone sluit. Betrokkenen geven aan dat ze graag zouden willen dat de Huiskamer dezelfde openingstijden heeft als de tippelzone. Een langere openingstelling van de Huiskamer zou meer veiligheid voor de vrouwen betekenen. Volgens de respondenten verblijven de vrouwen in de huidige situatie na middernacht vaak in de wijk rondom de tippelzone. Tevens hebben de vrouwen na middernacht geen toegang meer tot de sanitaire voorzieningen van de Huiskamer, waardoor het voorkomt dat zij hun behoefte in de omliggende straten doen.¹¹ Volgens medewerkers van de Huiskamer is het echter gezien de huidige beschikbare financiële middelen niet haalbaar om voor de Huiskamer dezelfde openingstijden te hanteren als voor de tippelzone.

¹⁰ Een respondent, werkzaam in de hulpverlening, geeft aan dat het MFC momenteel bezig is met een uitbreiding speciaal voor vrouwen, waardoor verslaafde prostitutiees in de toekomst beter kunnen worden opgevangen.

¹¹ Er staat overigens wel een dixi toilet in de loods.

Buiten de zone

Ook buiten de zone wordt volgens meerdere respondenten getippeld. Dit gebeurt zowel door vrouwen die niet op de zone mogen tippelen (de niet-geregistreerde vrouwen) als door geregistreerde vrouwen buiten de openingstijden van de tippelzone. Respondenten uit de buurt en de hulpverlening geven aan dat met name buiten de zone getippeld wordt op en rond het Joris Ivensplein, het Kronenburg Park en een straatje in het centrum achter het Waaggebouw.

Positie van de prostituees

De verschillende betrokkenen bij de tippelzone zijn van mening dat de situatie van de geregistreerde vrouwen op de tippelzone is verbeterd na de opheffing van het bordeelverbod en de invoering van het registratiesysteem. De geregistreerde vrouwen zijn bekend en daarmee (grotendeels) in beeld bij de hulpverlening. Door de inrichting van de tippelzone en de aanwezigheid van de Huiskamer zijn de vrouwen tevens beter beschermd tegen bijvoorbeeld lastige klanten. Uit een evaluatie van de tippelzone in 2008 blijkt overigens dat de geregistreerde straatprostituees doorgaans weliswaar goed in beeld zijn bij de hulpverlening, maar dat het aanbod en toekomstperspectief voor deze groep vrouwen in vergelijking met de periode voor de invoering van het registratiesysteem niet is verbeterd.¹²

Er vinden volgens verschillende respondenten regelmatig politiecontroles plaats op de zone. Het registratiesysteem in combinatie met de controles van de politie hebben volgens de betrokkenen tot gevolg dat minderjarigheid niet voorkomt op de tippelzone. Onvrijwilligheid is lastiger vast te stellen, aldus medewerkers van de politie en de hulpverlening. Zowel een respondent uit de hulpverlening als één van de (geregistreerde) straatprostituees geeft aan dat er bij enkele geregistreerde vrouwen het vermoeden bestaat dat er in mindere of meerdere mate sprake is van onvrijwilligheid. Dit is echter niet met zekerheid vast te stellen.

De registratieplicht voor vrouwen op de tippelzone heeft volgens meerdere respondenten ook enkele nadelen. Zoals hiervoor aangegeven is van de straatprostituees die geen registratiebrief hebben ontvangen de (grote) groep uit Oost-Europa snel spoorloos verdwenen. Ook is het contact met enkele regiogebonden vrouwen verdwenen. Nieuwe prostituees in Nijmegen zijn welkom in de Huiskamer, maar zullen daar niet snel naar toe gaan, aangezien ze op de tippelzone geen werkmogelijkheden hebben. Naar aanleiding van de evaluatie van de tippelzone is door het college van Burgemeester en Wethouders stilgestaan bij de vraag of door de registratieplicht vrouwen, gelet op de definitie van de doelgroep die het gemeestebestuur hanteert, onterecht van het werken op de tippelzone worden uitgesloten.¹³ Na uitvoerig onderzoek onder de doelgroep is gebleken dat dit zich niet voordoet.¹⁴

¹² Oostveen (2009)

¹³ Oostveen (2009)

¹⁴ Gemeente Nijmegen (2009a)

3.3 Gevolgen opheffing bordeelverbod vergund en gereguleerd aanbod

Er zijn enkele gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod voor het vergunde en gedoogde aanbod aan prostitutie naar voren gekomen tijdens de gesprekken met de betrokkenen. Hieronder wordt ingegaan op deze gevolgen.

Belasting

Met de opheffing van het bordeelverbod worden raamprostituees als zelfstandig ondernemer aangemerkt en zijn dus belastingplichtig. De verhouding exploitant-prostituee, werkzaam in clubs en/of escortbedrijven wordt, na de opheffing van het bordeelverbod, door de belastingdienst aangemerkt als arbeidsverhouding. Dit houdt in dat de prostituee in loondienst werkzaam is. In 2008 is het opting-in systeem ingevoerd voor prostituees die werkzaam zijn in clubs en/of escortbedrijven.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat vrouwen niet veel overhouden aan de geleverde diensten. Het is volgens enkele betrokkenen lastig geweest om binnen de vergunde bedrijven het belastingstelsel door te voeren. Ook nu betalen nog niet alle prostituees belasting. Hiervoor zijn verschillende redenen aangedragen door betrokkenen. Allereerst is het, met name voor buitenlandse vrouwen, een moeilijk te begrijpen systeem. De vrouwen moeten zelf een administratie voeren en zelf belasting afdragen. Daarnaast vindt binnen de prostitutie vaak roulatie plaats, waardoor niet altijd duidelijk is welke vrouwen op een bepaald moment op een bepaalde plaats werkzaam zijn. Tevens hebben vrouwen vaak geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Het buitenlandse woonadres van de betreffende vrouw wordt dan gebruikt om de aangifte naar toe te sturen. In sommige gevallen komt de aangifte niet aan of wordt door de vrouwen niet betaald omdat ze het niet begrijpen of omdat ze het niet willen. Dit leidt volgens een respondent tot verontwaardiging bij de prostituees die wel belasting betalen.

Meerdere betrokkenen geven aan dat de belastingplicht voor sommige vrouwen ook de reden is geweest hun werkzaamheden te verplaatsen naar de illegale prostitutiesector. Dit gebeurt nog steeds. Als oorzaken hiervoor worden onder andere een stringenter gemeentelijk beleid en de toegenomen regelgeving genoemd. Ook anonimiteit speelt een rol. Voor de opheffing van het bordeelverbod waren sommige vrouwen om (zwart) bij te verdienen werkzaam in de prostitutie zonder dat hun gezinsleden hiervan op de hoogte waren. Met de opheffing van het bordeelverbod wilden deze vrouwen niet als zodanig geregistreerd worden bij de belastingdienst. De vrouwen die deze werkzaamheden ook na de opheffing van het bordeelverbod wilden blijven uitvoeren, hebben hun toevlucht gezocht tot het illegale circuit. Verder geeft een exploitant aan dat jaarlijks werkneemsters ‘stoppen’ met het werk, waarna haar klantenkring niet meer in de betreffende seksinrichting verschijnt. Volgens de exploitant gaan deze vrouwen dan elders illegaal werken en nemen ze hun vaste klantenkring mee. Dit verhaal wordt onder andere ondersteund door een klant die aangeeft wel eens een illegale prostituee te hebben bezocht die hij eerder in het legale circuit bezocht. Ook enkele prostituees geven aan wel eens illegaal werkzaamheden te hebben verricht c.q. te verrichten. Verplaatsing naar het buitenland wordt eveneens door enkele respondenten aangedragen als gevolg van de ingevoerde belastingplicht: sommige vrouwen gaan bijvoorbeeld vlak over de grens in Duitsland werken om zo geen belasting te hoeven betalen, terwijl zij wel in Nederland blijven wonen.

Verder wordt door exploitanten aangegeven dat seksinrichtingen nog steeds niet als normale bedrijven worden gezien door bijvoorbeeld banken. De opting-in regeling heeft er onder andere voor gezorgd dat van enkele bedrijven nu officieel bekend is dat zij een seksinrichting zijn. Banken blijken niet genegen deze inrichtingen geld te lenen voor

bijvoorbeeld een verbouwing van het pand. Ook zouden sommige banken geen rekening willen openen voor een seksinrichting of de rekening zelfs opheffen.

Opting-in

Een oplossing die voor het belastingprobleem is geïntroduceerd is het opting-in systeem bij clubs en salons.¹⁵ In deze regeling wordt de arbeid van een prostituee bij een club of salon niet beschouwd als dienstverband, maar worden ze vanwege hun betrekking binnen de club of salon ook niet aangemerkt als zelfstandig ondernemer. In dit systeem wordt door de exploitant loonheffing en de premie voor de zorgverzekeringswet ingehouden en afgedragen aan de belastingdienst. De prostituee krijgt aan het einde van haar dienst een netto bedrag van de exploitant uitgekeerd. Dit heeft als voordeel dat het duidelijkheid biedt: de prostituees hoeven zelf niet hun administratie en belastingzaken te regelen. Met deze regeling zijn de prostituees echter niet verzekerd voor sociale wetgevingen: ze krijgen dus niet uitbetaald bij ziekte; ze krijgen geen arbeidsongeschiktheidsuitkering wanneer ze arbeidsongeschikt raken; en als ze ophouden met werken is de Werkloosheidswet niet van toepassing.

Omzet

De belastingdienst heeft gegevens aangeleverd over de omzet van prostitutiebedrijven en het aantal bij de belastingdienst bekende werkzame vrouwen in de prostitutie in en rond Nijmegen. Het betreffen gegevens over de jaren 2003 en 2009. De gegevens hebben betrekking op vier clubs en escortbedrijven, drie raamprostitutie-bedrijven en twee overige seksinrichtingen.

Uit de gegevens van de belastingdienst blijkt dat de afdracht van verschuldigde omzetbelasting voor clubs en escortbedrijven tussen 2003 en 2009 met 65% is gestegen, bij de raambedrijven betreft het een stijging van 1.088%, terwijl de omzetbelasting bij de overige seksinrichtingen met 11% is gestegen. Het totaal aan afdrachten loonheffing/premie zorgverzekeringswet door de clubs, escort en overige seksbedrijven is tussen 2003 en 2009 met 339% gestegen. Bij deze cijfers is (nog) geen rekening gehouden met correcties in verband met lopende controles. De genoemde stijgingen in omzet en afdrachten loonheffing zijn overigens niet toe te schrijven aan een stijging van het aantal klanten bij de bedrijven, maar aan het feit dat in de loop van de tijd de bedrijven en prostituees steeds meer zijn overgegaan tot het betalen van belasting. Mede dankzij de opting-in regeling is het bereik van de belastingdienst groter geworden, hetgeen zich vertaalt in toegenomen betalingen.

Van het aantal prostituees dat bij de belastingdienst bekend is op 1 juli 2008, is de helft op 1 juni 2010 nog steeds werkzaam in de prostitutiebranche. De belastingdienst heeft (nog) geen inzage in het aantal vrouwen dat werkzaam is bij de raambedrijven.

Klanten

De gesproken klanten verschillen van mening over het al dan niet optreden van een verbetering na de opheffing van het bordeelverbod. Enerzijds worden argumenten aangevoerd die suggereren dat de situatie in de (raam)prostitutie sinds de opheffing van het bordeelverbod niet is gewijzigd. Zo is sinds de opheffing van het bordeelverbod de prostitutie op enkele plekken geconcentreerd. Dit heeft voor de prostituees een grotere concurrentie tot gevolg aangezien meer dames zich concentreren op dezelfde plek. Dit zet tevens de prijzen voor de verleende diensten onder druk. Anderzijds gaan wel de huurprijzen voor de ramen omhoog, waardoor het volgens de klant steeds lastiger wordt voor de vrouwen om op dezelfde wijze rond te komen als eerder. Het komt dan ook voor dat vrouwen andere diensten gaan verlenen (bijvoorbeeld eerder werken zonder condoom)

¹⁵ Staatsblad 2008, 574.

of hun diensten tegen lagere prijzen aanbieden, aldus een klant. Dit wordt bevestigd door meerdere prostituees. Een andere klant is positief over de opheffing van het bordeelverbod. Het aanbod is sinds de opheffing van het bordeelverbod wel minder geworden, maar klanten weten dat de sector nu beter gecontroleerd wordt. De sfeer is in de afgelopen jaren wel veranderd; de prostituees zijn zakelijker geworden volgens deze klant.

Verplaatsing

Het aantal vergunde bedrijven in Nijmegen is, gezien de grootte van de gemeente, niet groot. Het aantal prostitutie-inrichtingen is daarnaast verminderd sinds de opheffing van het bordeelverbod. Bovendien bevindt zich binnen de gemeentegrenzen geen club of bordeel. Daarbij zijn de twee clubs in het nabijgelegen Molenhoek en Mook (Boops&Booties/Club5 en Lovers Lane) de afgelopen tijd gesloten.¹⁶ Door meerdere respondenten wordt opgemerkt dat klanten uit Nijmegen en omgeving met name clubs in Brabant en (sauna)clubs in Duitsland bezoeken. Het geringe aantal prostitutie-inrichtingen in en rond Nijmegen lijkt van invloed te zijn op het aanbod aan thuiswerkers en zelfstandige escorts. Vrouwen die in deze sectoren werkzaam zijn geven aan dat er wel vraag is naar hun diensten, waardoor het lucratief is om zichzelf via het internet aan te bieden als thuiswerker of escort. Er zijn dan ook veel vrouwen (en (homo)mannen) die zich via het internet of de (lokale) kranten aanbieden. Een inventarisatie tijdens de onderzoeksperiode leidt tot zo'n 120 vrouwen en mannen in (de regio) Nijmegen die in de escort en/of thuis werkzaam zijn als prostituee.

Onvrijwilligheid en uitbuiting

De in het vorige hoofdstuk uiteen gezette doelen van de opheffing van het bordeelverbod hebben grotendeels betrekking op de bestrijding van onvrijwillige prostitutie en de bescherming tegen seksuele uitbuiting (al dan niet van illegalen). Het is niet te zeggen in welke mate zaken als onvrijwillige prostitutie en seksuele uitbuiting plaatsvonden voor de opheffing van het bordeelverbod. Alle betrokkenen geven aan dat het zeer lastig is om onvrijwilligheid en uitbuiting vast te stellen. Dit geldt na de opheffing van het bordeelverbod nog steeds. Zo vertelt een klant dat hij in de ruim tien jaar als prostituut hooguit twee dubieuze gevallen in de prostitutie heeft meegemaakt (mishandeling van vrouwen), maar dit was buiten Nijmegen. De mate waarin onvrijwilligheid en uitbuiting voorkomt kan afhankelijk zijn van de afkomst van de prostituee. Zo hebben enkele respondenten het vermoeden dat Latijns-Amerikaanse vrouwen meer voor zichzelf (en hun familie) werken dan de Oost-Europese vrouwen. Deze laatste groep zou eerder het slachtoffer worden van bijvoorbeeld een pooier.¹⁷ De vraag of met de opheffing van het bordeelverbod in de vergunde seksinrichtingen minder sprake is van onvrijwilligheid en uitbuiting is dan ook niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden. Enkele vrouwen waarmee is gesproken geven aan zelf slachtoffer van een loverboy/pooier te zijn geweest of kennissen en vriendinnen te hebben die de helft van het verdiende geld in de prostitutie afgeven aan hun vriend c.q. pooier. Enkele prostituees, waaronder een prostituee die zelf slachtoffer is geweest van een loverboy (en daar aangifte van heeft gedaan), geven aan dat deze praktijken vaker in het westen van het land, met name in en rond Amsterdam, voorkomen dan in Nijmegen en omgeving. De raamprostitutie en zelfstandige escortactiviteiten worden als grootste risicosectoren voor uitbuiting gezien door de

¹⁶ Boops&Booties, op internet ook bekend als Club 5, is op last van de gemeente Mook gesloten naar aanleiding van een Bibob onderzoek. Lovers Lane is failliet gegaan. Het pand herbergt nu voornamelijk Poolse arbeiders die voor het uitzendbureau EU Connect werkzaam zijn. Zij geven aan dat er nog regelmatig mensen langskomen die denken dat Lovers Lane nog steeds geopend is.

¹⁷ Dit vermoeden komt overeen met de bevindingen in het markt onderzoek naar de raamprostitutie in de gemeente Groningen dat INTRAVAL vorig jaar heeft uitgevoerd (Tromp e.a. 2009).

geïnterviewde prostituees. Het werken voor een pooier of slachtofferschap van mensenhandel komt in (vergunde) clubs en massagesalons volgens hen minder vaak voor.

Na de opheffing van het bordeelverbod vinden in de vergunde branche op regelmatige basis controles plaats door de handhavende instantie. Mensenhandel zou nu bemoeilijkt worden doordat meer gehandhaafd wordt dan in de situatie waarin alle exploitatie van prostitutie verboden is.¹⁸ In die zin zou de opheffing van het bordeelverbod hebben kunnen bijdragen aan het terugdringen van onvrijwilligheid en uitbuiting in de vergunde inrichtingen. In paragraaf 3.5 wordt aan de hand van gegevens van de politie en CoMensha nader ingegaan op het aantal verdachten en slachtoffers van mensenhandel in de afgelopen jaren. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de jaren voor de opheffing van het bordeelverbod, zodat ook uit deze gegevens geen ontwikkelingen kunnen worden afgeleid.

Ook het verrichten van handelingen tegen de zin van de prostituee is een vorm van onvrijwilligheid. Het risico hierop is groter bij thuiswerkers en escorts. In de raamprostitutie zijn immers alarmknoppen aanwezig, terwijl in clubs en massagesalons meerdere andere vrouwen en beheerders aanwezig zijn, hetgeen de veiligheid vergroot. Thuiswerkers en escorts hebben deze mogelijkheid niet, terwijl zij voorafgaande aan het daadwerkelijke contact over minder informatie omtrent de klant beschikken. Meerdere vrouwen en exploitanten geven aan dat klanten met een bepaalde afkomst, waarbij met name Marokkaanse en Turkse mannen worden genoemd, erg respectloos met prostituees om (kunnen) gaan. Zij zijn bij deze klanten dan ook extra alert of soms worden deze klanten bij voorbaat geweigerd.

3.4 Illegaal aanbod

Hiervoor is aan bod gekomen dat de opheffing van het bordeelverbod in sommige gevallen heeft geleid tot een vlucht in het illegale circuit, bijvoorbeeld doordat vrouwen belasting moeten betalen en worden geregistreerd bij de belastingdienst. Vanuit verschillende bronnen (hulpverlening, politie, prostituees en klanten) wordt tijdens de interviews aangegeven dat vermoedens bestaan dat het aanbod van illegale prostitutie buiten de vergunde sector toeneemt, zowel in de gemeente Nijmegen als landelijk. Dit is volgens één van deze respondenten mede het gevolg van het sluiten van prostitutiegebieden (zoals het Spijkerkwartier in Arnhem) en verschillende tippelzones. Anderzijds geven meerdere respondenten aan dat het met het gebruik van internet steeds makkelijker wordt om op illegale wijze seksuele diensten aan te bieden. Deze diensten worden op verschillende sites aangeboden, bijvoorbeeld op www.sexjobs.nl of www.kinky.nl. Geen van de respondenten kan echter een schatting geven van de omvang van de illegale prostitutie in de gemeente Nijmegen (of in de rest van Nederland). Wel geven enkele overheidsdiensten aan bezig te zijn met het in beeld brengen van deze illegale sector.

Tijdens de gesprekken met de verschillende betrokkenen over de illegale prostitutie in de gemeente Nijmegen is door de respondenten een aantal plekken genoemd waar (mogelijk) illegale prostitutie plaatsvindt. Deze plaatsen worden hieronder kort besproken.¹⁹ Voor onderliggend onderzoek zijn vele sites en kranten doorgenomen. Daaruit is een inventarisatie gemaakt van escort en thuiswerkers die in of vanuit Nijmegen werkzaam zijn. Met een aantal van hen is een telefonisch gesprek gevoerd. Ook deze informatie wordt hieronder weergegeven.

¹⁸ Zie ook Daalder (2007a).

¹⁹ Alleen de plekken die meerdere malen genoemd zijn worden hier in principe besproken. Wanneer dit anders is, wordt dit vermeld.

Massagesalons

In enkele interviews worden niet-vergunde massagesalons genoemd als plaatsen waar mogelijk seksuele handelingen tegen betaling plaatsvinden. Concrete voorbeelden hiervan worden door een enkele respondent genoemd. De door ons bezochte niet-vergunde massagesalons ontkennen dat dergelijke handelingen in hun salon plaatsvinden. Hierbij wordt aangegeven dat ze wel eens van klanten horen dat bij hun concurrenten wel seksuele handelingen plaatsvinden. Dit zou dan vooral gebeuren bij vaste klanten, waarvan de masseuses het vertrouwen hebben dat de intieme handelingen geen nadelige consequenties hebben. De bezochte en genoemde massagesalons zonder vergunning zijn bovendien terug te vinden op prostitutiegerelateerde sites op het internet.²⁰ Naar aanleiding van alle geruchten over intieme handelingen in bepaalde niet-vergunde massagesalons heeft het prostitutie controle team gesprekken gevoerd met deze salons, waarbij waarschuwingen zijn afgegeven. Er bestaan met andere woorden wel vermoedens ten aanzien van bepaalde massagesalons, alleen geen concrete bewijzen voor het uitvoeren van intieme handelingen. Respondenten van de politie geven aan dat het lastig is om er achter te komen of er sprake is van prostitutie. De masseuses geven dit zelf niet snel aan, terwijl de kans klein is om ze op heterdaad te betrappen.

Thuiswerkers

Door het merendeel van de respondenten worden woonhuizen genoemd als plaats waar illegale prostitutie plaatsvindt. De thuiswerkende vrouwen zijn volgens de meeste respondenten Nederlandse vrouwen die niet als prostituee geregistreerd willen staan en/of geen belasting willen betalen.²¹ Daarnaast geven enkele vrouwen aan dat zij hun eigen werktijden willen bepalen en geen zin hebben zich te conformeren aan de huisregels van een club of escortbureau. Een geïnterviewde klant geeft aan vaker thuiswerkende prostituees te bezoeken. Via eerdergenoemde sites als www.sexjobs.nl en www.kinky.nl, maar bijvoorbeeld ook op www.speurders.nl, bieden de vrouwen (en mannen) hun diensten aan. Ook wordt gebruik gemaakt van advertenties in plaatselijke kranten. De prostituees werken vanuit hun eigen huis of huren op een ander woonadres een kamer. Op internet worden hiervoor soms ook kamers te huur aangeboden in en rond de gemeente Nijmegen.

Een inventarisatie van thuiswerkers levert minimaal 80 vrouwen en (homoseksuele) mannen op die zich hiervoor aanbieden in (de directe omgeving van) Nijmegen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het aanbod regelmatig wisselt. Niet alle geadverteerde telefoonnummers blijken nog in werking te zijn. Enkele thuiswerkers geven aan deze werkzaamheden ook niet continu te verrichten. Naar schatting de helft van de thuiswerkers werkt ook als escort. Met name voor homomannen en transseksuelen/travestieten lijkt het internet een goede mogelijkheid om zichzelf aan te bieden. Via het internet kunnen potentiële klanten vragen stellen en wordt snel duidelijk om welke type aanbod het gaat, aldus één van hen. Naast de homobar en de seksbioscoop (waar zelden prostitutie plaatsvindt) en enkele homo-ontmoetingsplaatsen zijn er nauwelijks mogelijkheden voor mannen en transseksuelen/travestieten om zichzelf aan te bieden. Ook daarom nemen zij hun toevlucht tot het internet.

²⁰ Bijvoorbeeld www.prostitutiegids.nl, www.hookers.nl en www.citygirl.nl.

²¹ Overigens zijn niet alle thuiswerkers er zich van bewust dat zij belasting zouden moeten betalen, zo blijkt uit enkele gesprekken met thuiswerkers.

Hotels

Door meerdere respondenten wordt aangegeven dat illegale escort plaatsvindt in verschillende grotere hotels in en rondom Nijmegen.²² Hierbij wordt door verschillende respondenten vaak verwezen naar hotels die zijn gesitueerd aan de snelweg. Deze hotels zijn voor prostituees en prostituanten doorgaans goed te bereiken en hebben een meer anonieme sfeer dan hotels in de binnenstad.

Een klant vertelt dat er ook wel eens recensies over bepaalde vrouwen op het internet stonden die standaard hun diensten verleenden vanuit een bepaalde hotelketen.²³ Op verzoek van de hotelketen zijn deze recensies van de site verwijderd. Dit neemt niet weg dat er bijvoorbeeld op hookers.nl meerdere voorbeelden staan van prostituees waarmee in een hotel in de omgeving van Nijmegen een afspraak is gemaakt. In enkele gesprekken wordt door respondenten gesteld dat hotels kritischer zijn geworden op de aanwezigheid van prostitutie. Ook zou de belastingdienst de seksuele dienstverlening in hotels beter in beeld hebben dan voorheen. Desgevraagd geeft een medewerker van een hotel aan dat het uiteraard niet altijd duidelijk is wat een hotelgast op de hotelkamer doet. Dit valt immers ook onder de privacy van de klant. Mochten er toch vermoedens zijn dat een kamer voor een prostitutiecontact gebruikt gaat worden, dan wordt een kamer toegewezen waarbij eventuele bezoekers langs de balie van het hotel moeten, zodat het ontvangen van meerdere klanten opvalt. Prostitutie op grote schaal zou te veel opvallen en wordt niet door het hotel getolereerd.

Campers, campings en vakantieparken

Volgens meerdere betrokkenen zoeken zowel prostituees als prostituanten steeds meer naar andere plekken om seksuele diensten te verlenen dan wel af te nemen. Als alternatieven voor hotels worden tijdens de gesprekken met name campings, vakantieparken en campers (of auto's) op parkeerplaatsen langs de snelweg genoemd. Ook op het internet bieden vrouwen zich aan voor 'autoseks' of betaalde seks in campers. Zo adverteren twee Duitse vrouwen dat zij in een bepaalde periode met een camper in de omgeving van Nijmegen aanwezig zijn. Op hun site worden de dagen vermeld en kan een afspraak worden geregeld.

Ook een prostituee vertelt dat naast thuiswerk en hotels, illegale prostitutie aangeboden wordt in campers op parkeerplaatsen langs de snelweg. De geïnterviewde prostituee zegt dit zelf niet te doen, vanwege haar veiligheid. Op een parkeerplaats is het immers niet duidelijk met wie je afsprekt, terwijl er geen alarmknop of andere beschermingsmogelijkheden zijn zoals bij de raamprostitutie.

Tijdens de onderzoeksperiode zijn enkele parkeerplaatsen en een recreatiegebied bezocht. Tijdens deze bezoeken zijn geen prostitutie-activiteiten aangetroffen, hoewel de omgeving zich goed leent voor dergelijke activiteiten (veel bomen en bosjes, uit het zicht van voorbijgangers).

Escort

Zoals in de voorgaande paragraaf naar voren is gekomen, zijn in de gemeente twee vergunningen voor escortbureaus afgegeven. Eén daarvan is momenteel niet meer operationeel. Daarnaast adverteren ook niet-vergunde escortbureaus in de gemeente

²² RTL4 heeft in november 2008 een onderzoek gedaan naar prostitutie in hotels. Daarbij kwamen ook de grotere hotelketens naar voren als plaatsen waar zich op grote schaal prostitutie zou voordoen. In de door RTL4 gepubliceerde lijst van hotels stond overigens geen hotel in of rond Nijmegen vermeld.

²³ Op www.hookers.nl kunnen prostituanten ervaringen over hun bezoeken aan prostituees met elkaar delen. Deze recensies zijn ingedeeld per stad/regio en per verschijningsvorm van prostitutie.

Nijmegen. Dit zijn bijvoorbeeld bureaus die in omliggende steden zijn vergund en met een Nijmeegs telefoonnummer adverteren. Vergunde escortbureaus dienen echter binnen hun vergunningsgebied te blijven. Indien bureaus buiten hun vergunde gebied actief zijn is dit niet toegestaan en dus illegaal. Het aanbod aan escortbureaus van buiten Nijmegen wisselt regelmatig. Van de in totaal tien bureaus die tijdens de onderzoeksperiode te vinden zijn op websites is in ieder geval de helft niet meer actief. Niet-vergunde escortbureaus zijn te herkennen aan het ontbreken van het vergunningnummer in de advertentie, terwijl bureaus en escorts die met mobiele nummers adverteren doorgaans eveneens niet-vergund zijn. Kranten zouden het ontbreken van een vergunningnummer als weigeringsgrond voor het plaatsen van een advertentie kunnen gebruiken. Dit gebeurt in de praktijk echter niet of nauwelijks.

Naast bureaus bieden ook individuele vrouwen en mannen (grotendeels homoseksueel) zich als escort in en rond Nijmegen aan op het internet. Een inventarisatie van het aanbod aan escort in en rond Nijmegen op het internet en in de kranten levert zo'n 30 vrouwen (naast de thuiswerkers waarvan een deel ook als escort werkt) en 50 (homoseksuele) mannen op. Soms werken de vrouwen met een 'planner' omdat zij zelf de Nederlandse taal niet goed machtig zijn. De indruk bestaat dat individuele vrouwen vaker gebruik maken van hotels of andere werkplekken dan vrouwen die voor een (vergund) escortbedrijf werken. Op deze wijze zijn zij moeilijker te traceren. Klanten die een vergund escortbedrijf bellen voor een afspraak, laten de vrouwen meestal bij hen thuis komen.

Homoprostitutie

In enkele gesprekken wordt naar voren gebracht dat prostitutie plaatsvindt op homo-ontmoetingsplaatsen. Op het internet worden verschillende homo-ontmoetingsplaatsen in en rond Nijmegen genoemd. Door één van de respondenten wordt aangegeven dat in ieder geval de volgende homo-ontmoetingsplaatsen aanwezig zijn: het Goffertpark, kleine bospaadjes in Nijmegen Zuid, stedelijke bosschages in de buurt van de A73 en een naaktrecreatiegebied. Het Hunnerpark is minder populair geworden nadat er verlichting is gekomen bij het museum. Onder de mannen die op homo-ontmoetingsplaatsen bijeen komen om seks met elkaar te hebben zijn er af en toe mannen die geld vragen voor seksuele diensten. Dit zijn vaak mannen die jonger zijn dan de andere aanwezige mannen. Over de omvang van deze vorm van prostitutie is weinig bekend. Tegenwoordig worden de meeste contacten gelegd via internet; daarbij wordt veel gebruik gemaakt van speciale homoprostitutiewebsites. Een van de respondenten geeft aan via internet in contact te zijn gekomen met enkele masseurs die thuis werken, waarbij de massage kan leiden tot een zogenoemde 'happy-ending'. Daarnaast zijn er enkele escortsites actief, terwijl mannelijke prostituees zich eveneens aanbieden op diverse chatsites. Prijzen van mannelijke prostituees die zich op het internet aanbieden liggen volgens een van de respondenten hoger dan die van de (jonge)mannen die op homo-ontmoetingsplaatsen geld vragen voor seksuele diensten.

Pooierboys

Mede gezien recent onderzoek alsmede een onlangs opgestart hulpverleningsprogramma (dit wordt later dit hoofdstuk besproken), wordt hier ook aandacht besteed aan de zogenoemde pooierboys (oftewel pooiers c.q. mensenhandelaren), voorheen ook wel loverboys genoemd. Naar aanleiding van vragen vanuit de Nijmeegse gemeenteraad in het voorjaar van 2008 is een quickscan uitgevoerd naar gedwongen jeugdprostitutie en loverboys in Nijmegen. Voor de quickscan heeft de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Nijmegen ervaringen van verschillende hulpverleningsinstellingen, scholen en andere betrokkenen geïnventariseerd, alsmede politieregistraties bestudeerd.²⁴ De conclusie

²⁴ Gemeente Nijmegen (2009b).

hieruit is dat er vanwege de ingewikkelde en moeilijk te achterhalen informatie geen eenduidig beeld is van de aard en omvang van het voorkomen van loverboys. Wel wordt vastgesteld dat het verschijnsel zich voordoet, terwijl de zorg hieromtrent nogal versplinterd en niet gecoördineerd is. Op grond van de geïnventariseerde ervaringen voor de quick scan is een slachtofferprofiel opgesteld. De slachtoffers van pooierboys zijn doorgaans meisjes en jonge vrouwen in de leeftijd van 14 tot 28 jaar, laagopgeleid en/of schooluitvaller en licht verstandelijk gehandicapt. Tevens hebben zij vaak een instabiele achtergrond in de vorm van wonen in een (crisis)opvang; zijn onder toezicht gesteld; en/of zijn afkomstig uit een gebroken gezin. De slachtoffers zijn voornamelijk van autochtone afkomst, alhoewel in het onderzoek het vermoeden wordt uitgesproken dat meisjes van allochtone afkomst ook slachtoffer zijn, maar deze groep nog minder makkelijk de stap naar hulpverlening en politie zet. Op basis van de quickscan kan geen daderprofiel worden opgesteld.

Als zogenoemde broedplaatsen voor pooierboy-praktijken worden in de quickscan het internet en het schoolplein genoemd. In de gesprekken met de respondenten in het kader van onderliggend onderzoek wordt dit beeld beaamd. Met name op scholen wordt bij (vermoedelijke) slachtoffers afwijkend gedrag gesignaleerd. Bijvoorbeeld wanneer meisjes dure merkkleding gaan dragen en opeens minder aanwezig zijn op school. Een respondent vanuit de politie geeft aan dat politie en justitie aan de hand van dergelijke signalen niet altijd kunnen optreden, daarvoor zijn meer concrete aanwijzingen nodig.

Enkele prostituees geven in gesprekken aan dat het volgens hen vaak voorkomt dat vrouwen in de prostitutie terecht komen via pooierboys. Een vrouw waarvoor dit geldt geeft aan nog steeds werkzaam te zijn in de prostitutie, zij het inmiddels zonder pooier. Een andere vrouw merkt op dat met name de beginperiode in de prostitutie onder een pooier als erg vervelend wordt ervaren, maar dat na verloop van tijd gewenning optreedt. Dit heeft mede tot gevolg dat er geen aangifte wordt gedaan. Voor het blijven werken in de prostitutie worden de verdiensten als argument gebruikt. Meerdere vrouwen geven aan dat pooierboy-praktijken zich voornamelijk in het westen van land voordoen, hoewel ook Brabant wordt genoemd. Tijdens het onderzoek zijn geen andere signalen van pooierboys verkregen. Aangezien prostituees meestal niet in hun eigen woongemeente werken, is de kans dat een vrouw die slachtoffer is van een pooierboy afkomstig uit Nijmegen ook daadwerkelijk in de Nijmeegse prostitutie wordt aangetroffen niet groot.

Meldingen uit legale sector

Geïnterviewde prostituees in de legale sector klagen tijdens de gesprekken veelvuldig over prostituees (met name escorts en thuiswerkers) die geen belasting betalen. Uit meerdere gesprekken met de respondenten blijkt dat illegale prostitutiepraktijken in toenemende mate vanuit de vergunde (legale) sector worden gemeld bij de belastingdienst. Zeker sinds de invoering van de opting-in regeling komen bij de belastingdienst steeds meer signalen en klachten binnen vanuit de legale branche over de illegale branche. De belangrijkste reden hiervoor is de oneerlijke concurrentie vanuit de illegale branche waar geen belasting wordt betaald, terwijl in de legale branche wel belasting wordt betaald over de verleende diensten (en waar dus netto een lager bedrag overblijft). Eén melding kan tevens leiden tot meerdere meldingen (een zogenoemd domino-effect). Wanneer illegale prostituees worden gemeld bij de belastingdienst komt het namelijk ook voor dat zij over activiteiten van andere illegale prostituees vertellen.

3.5 Mensenhandel

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van het voorkomen van mensenhandel in Nijmegen en de regio Gelderland-Zuid, met name in de vergunde sector. Hierover zijn enkele gegevens ontvangen van CoMensha en de politie Gelderland-Zuid.

Slachtoffers mensenhandel

CoMensha is het Coördinatiecentrum Mensenhandel (voorheen Stichting Tegen Vrouwenhandel) en fungeert als landelijk meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers van mensenhandel. Deze organisatie regelt en coördineert de eerste opvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en zet de hulpverlening in gang. Van CoMensha zijn de gegevens over de jaren 2004 tot en met mei 2010 ontvangen van slachtoffers van mensenhandel in Gelderland-Zuid. Daar waar mogelijk is tevens een specificatie naar Nijmegen gemaakt. Een medewerker van CoMensha geeft daarbij aan dat het nooit zeker is dat alle slachtoffers van mensenhandel worden aangemeld, zodat er gesproken moet worden van minimumaantallen. Bovendien is in de registraties niet altijd aangegeven uit welke (politie)regio de slachtoffers afkomstig zijn. Dit betekent dat er mogelijk meer slachtoffers uit Nijmegen afkomstig zijn, maar dat zij niet als zodanig herkenbaar zijn in het registratiesysteem.

In totaal zijn in de periode 2001 tot en met mei 2010 27 vrouwen en twee mannen vanuit Gelderland-Zuid aangemeld bij CoMensha. In al deze gevallen zijn de slachtoffers werkzaam (geweest) in de prostitutie.²⁵ In de helft van de gevallen gaat het om slachtoffers met een Nederlandse nationaliteit. De overige slachtoffers hebben verschillende nationaliteiten. Hieronder bevinden zich drie Bulgaarse slachtoffers, twee Keniaanse slachtoffers en twee Tsjechische slachtoffers. Van zeven slachtoffers is bekend dat zij weliswaar vanuit Nijmegen en/of Gelderland-Zuid zijn aangemeld, maar niet in Nijmegen werkzaam zijn geweest. Van de slachtoffers zijn 24 aangemeld door de politie, terwijl in totaal 15 van de slachtoffers aangifte hebben gedaan. Gemiddeld worden vier slachtoffers per jaar aangemeld. In 2006 ging het om acht slachtoffers, terwijl er in 2010 tot en met mei drie slachtoffers door de politie in Nijmegen zijn aangemeld. Het jongste slachtoffer is 17 jaar, de oudste 42 in het jaar van aanmelding.

Uit jaarverslagen van CoMensha is te achterhalen dat de meeste slachtoffers werkzaam zijn (geweest) in bordelen of clubs, gevolgd door de raamprostitutie en privé-huizen.

In het zevende jaarverslag van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel uit 2010 wordt aangegeven dat de politie aan de IND doorgeeft welke slachtoffers of getuigen van mensenhandel een verklaring hebben afgelegd, hetgeen ambtshalve wordt opgevat als een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling.²⁶ In de politieregio Gelderland-Zuid zijn in 2006 en 2007 twee en in 2008 vier tijdelijke verblijfsvergunningen verleend op grond van de B9 regeling.

²⁵ Gegevens van slachtoffers die in andere branches, bijvoorbeeld de horeca, werkzaam waren zijn niet opgevraagd.

²⁶ Met de term B9 regeling wordt geduid op Hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingen-circulaire. In dit hoofdstuk wordt de procedure beschreven die is bedoeld voor slachtoffers en getuige-aanvragers van mensenhandel. Het doel ervan is slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen en de dreiging met onmiddellijke uitzetting weg te nemen. De B9 regeling maakt onderdeel uit van een integrale aanpak om mensenhandel te bestrijden (www.b9-regeling.info).

Verdachten mensenhandel

Het prostitutie controleteam c.q. het team opsporing mensenhandel van de politie controleert de vergunde seksinrichtingen regelmatig op aanwezigheid van illegale prostitutie, aanwezigheid van minderjarige prostituees en mensenhandel. Hoewel oorspronkelijk zes controles per jaar de richtlijn was, wordt thans maatwerk toegepast. Niet alle bedrijven behoeven zes maal per jaar te worden bezocht, aldus de politie. Inrichtingen die extra aandacht vereisen krijgen meer toezicht dan inrichtingen die minder aandacht vereisen. De controles worden ook gebruikt om contacten te leggen, waardoor het verkrijgen van informatie makkelijker verloopt. Daarnaast wordt toezicht gehouden op de niet-vergunde sector. Het gaat hierbij met name om escort en thuiswerkers. De politie geeft aan dat het lastig is om er achter te komen of er sprake is van gedwongen prostitutie. De prostituees geven dit zelf niet snel aan, terwijl bijvoorbeeld het controleren van de echtheid van paspoorten moeilijk en erg tijdrovend is. Het komt dan ook nauwelijks voor dat de politie daadwerkelijk paspoorten meeneemt naar het bureau om ze op een eventuele vervalsing te controleren. Ook controles in hotels of sauna's op het voorkomen van prostitutie is moeilijk. Er zijn vermoedens dat dit regelmatig voorkomt in de grotere hotels in en rond Nijmegen, maar daadwerkelijke controles vinden niet plaats tenzij er melding van wordt gedaan.

Korpsmonitor

In de Korpsmonitor prostitutie en mensenhandel 2008 is te zien dat de 17 locatiegebonden seksinrichtingen in de regio Gelderland-Zuid in 2008 in totaal 81 keer zijn gecontroleerd. Dit is een toename ten opzichte van 2006. In 2008 zijn 23 signalen van mensenhandel binnengekomen, terwijl er twee aangiften van mensenhandel zijn opgenomen. Het aantal onderzoeken in 2008 naar mensenhandel bedraagt drie, waarbij een vijftal verdachten waren betrokken. Deze aantallen zijn in vergelijking met de overige 24 politieregio's relatief laag. Alleen in Zeeland (16) en Zaanstreek-Waterland (10) kwamen minder signalen van mensenhandel binnen, terwijl in deze twee regio's geen aangifte werd gedaan van mensenhandel. Het aantal onderzoeken naar mensenhandel in Gelderland-Zuid is vergelijkbaar met de regio's Twente (3), Zaanstreek-Waterland (3), Flevoland (3), Limburg-Noord (2) en Hollands Midden (2).

Gegevens politie

Van de politie zijn enige nadere gegevens omtrent verdachten van mensenhandel verkregen. Het betreffen gegevens voor de hele regio Gelderland-Zuid. Vanaf maart 2007 heeft het team opsporing mensenhandel van de politie Gelderland-Zuid 13 grote onderzoeken uitgevoerd naar mensenhandel. In dit kader zijn 12 verdachten aangehouden.²⁷ Twee tot drie van deze onderzoeken hebben in Nijmegen zelf plaatsgevonden. De verdachten waren actief in clubs, de raamprostitutie, op de tippelzone en in hotels. De verdachten zijn afkomstig uit Nederland en Roemenië. In één van de onderzoeken (2007/2008) was er sprake van een crimineel samenwerkingsverband. In totaal waren er 15 slachtoffers bij deze zaken betrokken, waaronder één minderjarig meisje. Deze slachtoffers hebben de Nederlandse, Roemeense en Braziliaanse nationaliteit. Overigens worden niet alle slachtoffers via CoMensha in een opvangvoorziening geplaatst. De politie is van mening dat ze sneller en effectiever hulp aan de slachtoffers kan bieden via haar eigen contacten en netwerken.

²⁷ Bij het TOM-team is niet bekend in hoeverre deze aanhoudingen hebben geleid tot een veroordeling.

3.6 Handhaving

Zoals hierboven aangegeven voert het team opsporing mensenhandel van de politie in Nijmegen als toezichthouder de controles uit in de seksinrichtingen. De controles zijn allereerst gericht op mogelijke illegaliteit. Tevens zouden de controles gericht moeten zijn op de aanwezigheid van de vereiste vergunningen en andere administratieve zaken en op het nakomen van afspraken met betrekking tot de inrichting van de panden. Een respondent van de politie geeft aan dat de controle op illegaliteit, prostitutie en minderjarigheid het belangrijkste is; de administratieve aangelegenheid rondom gemeentelijke vergunningen heeft geen prioriteit. Bij de politiecontroles wordt daarnaast ook op bijzondere, actuele zaken gelet. Zo werd in een periode waarin vermoedens bestonden over vrouwenhandel vanuit Hongarije extra gelet op nieuwe Hongaarse vrouwen in de prostitutie. De dubbele rol die de politie bij de controles speelt, wordt door een enkele medewerker van de politie als lastig ervaren. Enerzijds voert de politie als gemeenteambtenaar de controles uit en anderzijds ziet ze als opsporingsambtenaar mogelijk strafbare zaken en dient daartegen op te treden. Dit maakt het lastig een vertrouwensband op te bouwen met de betrokkenen uit de branche. Op de tippelzone wordt volgens respondenten vaker gecontroleerd dan bij massagesalons. De raamprostitutie lijkt qua controles hier tussenin te zitten: daar vindt gemiddeld eens in de zes tot acht weken een controle door de politie plaats. Tevens vinden, zij het in geringe mate, controles in de escortsector plaats door de politie. Hiervoor wordt een pand of een kamer (al dan niet in een hotel) geregeld en worden escortbureaus gebeld en wordt een escort besteld. Wanneer de escort op het afgesproken tijdstip op de afgesproken plaats verschijnt, vindt er een controle plaats. Indien het illegale (niet-vergunde) escort betreft, wordt hiervan een bestuurlijk rapport gemaakt dat aan de gemeente wordt overhandigd. De controle van de (illegale) escort is sinds de opheffing van het bordeelverbod geen prioriteit geweest.

De controles op de hygiënevereisten worden uitgevoerd door medewerkers van de afdeling infectieziekten van de GGD. Exploitanten moeten zelf een afspraak maken voor GGD-controles. De GGD-controles dienen tevens door de seksinrichtingen zelf te worden betaald. Wanneer inrichtingen niet voldoen aan de reglementen worden zij hierop door de gemeente aangeschreven met het verzoek de vastgestelde tekortkomingen op te lossen. Bij een volgende controle moet hieraan zijn voldaan, anders loopt de exploitant het risico op een bestuurlijke maatregel.

In 2005 en 2006 is volgens een respondent van de gemeente zeer intensief gecontroleerd. Daaruit bleek dat de ingevoerde regelgeving in de gemeente Nijmegen naar aanleiding van de opheffing van het bordeelverbod niet altijd even duidelijk was voor alle betrokkenen. Dit blijkt onder meer uit een brief (gedateerd op 9 mei 2006) die naar aanleiding van uitgevoerde controles door de gemeente Nijmegen aan de exploitanten en beheerders van de seksinrichtingen is gestuurd. In deze brief worden de belangrijkste regels uit het gemeentelijk prostitutiebeleid en de wijze van controle en handhaving nogmaals uiteen gezet.

Als uitvloeisel van de controles zijn sinds de opheffing van het bordeelverbod twee vergunningen ingetrokken, twee vergunningen van rechtswege komen te vervallen en drie vergunningen op verzoek van de betrokken exploitanten beëindigd. Daarnaast is één inrichting na opheffing van het bordeelverbod niet gelegaliseerd, terwijl één vergunningaanvraag voor een nieuw te vestigen escortbedrijf is afgewezen. In totaal zijn daarmee negen seksbedrijven gesloten, c.q. geweerd. Meerdere verschillende respondenten geven aan dat door de (intensieve) controle de legale seksinrichtingen nu beter op orde zijn:

de regels zijn doorgaans duidelijk voor de betrokkenen en worden in de meeste gevallen ook nageleefd.

3.7 Hulpverlening

In dit hoofdstuk is de hulpverlening zijdelings al aan bod gekomen. Hieronder wordt de ketenaanpak straat- en jeugdprostitutie besproken. Vervolgens wordt (kort) ingegaan op de activiteiten van IrisZorg de GGD.

Ketenaanpak straat- en jeugdprostitutie

Recentelijk is door de hulpverleningsinstanties in de gemeente Nijmegen de ketenaanpak straat- en jeugdprostitutie opgestart die moeten bijdragen aan een verbetering van de hulpverlening voor specifieke groepen vrouwen uit de prostitutie. Sinds september 2009 is een speciale aanpak voor straatprostituees gestart. Daarnaast loopt sinds januari 2010 een aanpak speciaal gericht op de problematiek van jeugdprostitutie. Voor beide aanpakken geldt dat meerdere partners bij de problematiek zijn betrokken. Er wordt een sociale kaart gemaakt waarbij inzichtelijk wordt gemaakt welke rol de verschillende betrokkenen vervullen. Vervolgens kunnen de betrokkenen hun werkwijze op elkaar afstemmen en verder ontwikkelen.

Ketenaanpak straatprostitutie

De ketenaanpak straatprostitutie is opgezet naar aanleiding van de evaluatie van de tippelzone die in 2008 heeft plaatsgevonden. Uit de evaluatie kwam onder meer naar voren dat de basiszorg wel aanwezig is op de zone, maar dat weinig vrouwen doorstromen naar andere vormen van zorg en daarmee al helemaal niet uit de prostitutie komen. De doelstelling van de ketenaanpak straatprostitutie is dan ook het verbeteren van de leefomstandigheden, misstanden te voorkomen en uitstroomperspectieven van (straat)prostituees te vergroten. De ketenaanpak richt zich niet enkel op de geregistreeerde vrouwen, maar ook de zorg voor de niet-geregistreeerde vrouwen dient te worden verbeterd met deze aanpak. In het kader van deze ontwikkeling zijn de straatprostituees voor zover mogelijk in kaart gebracht. Er zijn in totaal 42 geregistreeerde vrouwen die in meer of mindere mate van de tippelzone gebruik maken. Daarnaast is van ongeveer tien vrouwen bekend (niet geregistreeerd) dat zij werkzaam zijn in de prostitutie, waarvan een deel ook op straat werkt. De 42 geregistreeerde vrouwen hebben vooral basisvragen wanneer zij in contact komen met de hulpverlening zoals het laten afnemen van een soa-test. Een deel van de vrouwen is overigens niet bekend bij IrisZorg, zij maken dan ook geen gebruik van de huiskamer bij de tippelzone. Van de 42 geregistreeerde vrouwen krijgen inmiddels 22 begeleiding. Met de ketenaanpak is het de bedoeling om voor alle vrouwen een plan van aanpak op te stellen.

Ketenaanpak jeugdprostitutie

De ketenaanpak jeugdprostitutie met als doelstelling het voorkomen van seksuele uitbuiting van jongeren en jongvolwassenen is opgestart na de quickscan die heeft plaatsgevonden naar jeugdprostitutie en loverboyproblematiek. Eén van de conclusies van de quickscan is dat de zorg rondom jeugdprostitutie nogal versplinterd is en niet wordt gecoördineerd. Met behulp van de ketenaanpak jeugdprostitutie wordt getracht hier verbetering in te brengen. Het doel is het ontwikkelen van een gecoördineerde aanpak met aandacht voor preventie, goede dossiervorming en een plan van aanpak.

Er is nog geen beeld van de jeugdprostitutie bij de regiegroep ketenaanpak. Verondersteld wordt dat er zo'n 50 cases per jaar op tafel zullen komen. Deze veronderstelling is

gebaseerd op het feit dat de acht betrokken instellingen ongeveer tien cases per jaar zeggen te hebben. Na aftrek van de overlap tussen deze cases is de verwachting dat er zo'n 50 overblijven.

IrisZorg

IrisZorg verzorgt het huiskamerproject de Cirkel, de opvang voor prostituees die werken op de tippelzone. Zij kunnen er dagelijks terecht van 20.00 tot 24.00 uur voor opvang en dienstverlening zoals spuitomruil en voorlichting over veilig gebruik van middelen. Daarnaast maakt een deel van de vrouwen op de tippelzone gebruik van de nachtopvang in het Multifunctionele Centrum van IrisZorg. Het Multifunctioneel Centrum is de dag- en nachtopvang voor thuis- en dakloze cliënten met een chronische drugs- of alcoholverslaving. Er is een gebruikruimte aanwezig en er wordt methadon verstrekt. Naast begeleiding worden er diverse (dagbestedings)activiteiten geboden.

GGD

De GGD heeft naast toezichthoudende taken (controle op hygiënevoorschriften bij de seksinrichtingen/massagesalons) ook hulpverlenende taken in de prostitutiebranche. Hieronder wordt nader ingegaan op de activiteiten van de GGD op de tippelzone, bij de raamprostitutie, de massagesalons en de escortservices.

Tippelzone

De GGD heeft twee uur per week een spreekuur op de tippelzone. Dit vindt plaats op de woensdagavond van 20.00 tot 22.00 uur. De samenstelling van de medewerkers (twee verpleegkundigen en een arts) wordt afgewisseld. Bij de seksinrichtingen vinden één keer per drie tot zes maanden controles plaats. Ze richten zich op soa's, seksualiteitshulpverlening en de gezondheid van de vrouwen.

Op het spreekuur bij de tippelzone komen gemiddeld twee tot drie vrouwen per keer, van de 20 die regelmatig op de zone werken. Er worden soa testen gedaan, plekjes of irritaties aan de huid bekeken en de prikpil gegeven. Sommige vrouwen hebben geen huisarts en gebruiken het spreekuur van de GGD als alternatief. Het aantal soa's dat voorkomt op de zone is relatief gering. Gemiddeld in Nederland is de prevalentie 11 tot 12%, dit ligt op de zone (en bij de overige prostitutie-inrichtingen) lager, hoewel hierover geen exacte percentages kunnen worden genoemd.

Raamprostitutie

Er zijn momenteel zo'n 20 ramen in twee panden. Deze worden eens per drie maanden bezocht. Vrouwen die achter de ramen werken mogen overigens ook op het spreekuur op de zone komen, maar daar wordt weinig gebruik van gemaakt. De GGD stuurt voorafgaand aan een bezoek een affiche en een intekenlijst voor een consult. De intekenlijst dient om het geheel wat gestructureerder te laten verlopen. Er zijn zo'n tien tot 15 vrouwen per keer op het spreekuur. Daar wordt een aparte ruimte voor beschikbaar gesteld. Eventueel is het gebruik van een tolkentelefoon mogelijk. Er wordt een gesprekje gevoerd en testen afgenomen, zo nodig wordt verwezen naar de arts op de zone of de eigen huisarts.

De grootste groep vrouwen die de GGD aantreft komt uit Polen, Roemenië en Bulgarije. Zij komen vooral voor een soa test en hebben over het algemeen geen zin in een praatje. Bovendien doen zich taalproblemen voor. De uitslag van de test komt acht dagen nadat deze is afgenomen en wordt per sms verstuurd of de vrouwen kunnen zelf naar de GGD bellen.

Er zijn veel vrouwen die met z'n tweeën een raam huren en elkaar afwisselen. Daarom probeert de GGD nu ook op verschillende dagen langs te gaan, zodat iedereen de kans

krijgt het spreekuur bij te wonen. De medewerkers zien bij elk bezoek wel weer nieuwe vrouwen, een klein aantal zien ze vaker.

Massagesalon

Aan de massagesalons wordt minimaal eens per half jaar een bezoek gebracht. De indruk bestaat dat vrouwen het prettig vinden wanneer de GGD komt. Dit wordt inderdaad door de geïnterviewde vrouwen bevestigd. Geprobeerd wordt per salon alle vrouwen te spreken en tests af te nemen, hoewel niet iedereen dat wil. Deze vrouwen geven aan dat er geen intieme handelingen in de massagesalons gebeuren. Desondanks wordt er regelmatig getest. Over een eventuele positieve uitslag wordt dan gezegd dat er in de privé-sfeer een soa is opgelopen.

Esecorservice

Er is één legale escortservice in Nijmegen. Hier wordt één keer per drie maanden een bezoek gebracht. De vrouwen kunnen zich dan laten testen op soa's, terwijl ze ook voorlichting en seksualiteitshulpverlening krijgen. Daarnaast worden vaccinaties Hepatitis B verstrekt.

4. OPENBARE ORDE

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het aspect openbare orde. Allereerst worden de overlastmeldingen in en rond straten waar zich prostitutiebedrijven bevinden weergegeven. Vervolgens worden de ervaringen van de respondenten ten aanzien van overlast beschreven.

4.1 Meldingen

De afdeling onderzoek en statistiek van de gemeente Nijmegen heeft toegang tot een database (Bedrijfsprocessensysteem) waarin onder andere incidenten met betrekking tot overlast door prostitutie en mensenhandel zijn opgenomen. Het gaat om overlastmeldingen die op straatniveau gegeneerd zijn. Eén incident kan betrekking hebben op meerdere straten. Deze worden met het bewerken van de gegevens geaggregeerd tot één straat per incident. Voor onderliggend onderzoek zijn alle prostitutiegerelateerde meldingen ontvangen tussen 2000 en 2008 naar straat.¹ In totaal heeft zich in 81 straten in één of meerdere jaren minstens één incident voorgedaan omtrent prostitutie. In 26 van deze 81 straten gaat het om twee of meer meldingen in minimaal één van de negen jaren. Over alle jaren hebben zich in totaal 574 incidenten voorgedaan (tabel 4.1). De meeste meldingen vinden plaats in het jaar 2000 (104), de minste in 2005 (20). Verder is te zien dat het aantal meldingen fluctueert over de jaren.

Tabel 4.1 Totaal aantal prostitutiegerelateerde meldingen per jaar (2000-2008)

Jaar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal incidenten	104	69	59	70	69	20	68	77	38

Hieronder worden de prostitutiegerelateerde per straat weergegeven voor de periode 2000 tot en met 2008 (tabel 4.2). Daarbij is er voor gekozen om die straten weer te geven waar in minimaal één van de negen jaren twee of meer meldingen omtrent prostitutie zijn gedaan. Tevens zijn de straten waar de tippelzone en vergunde prostitutiebedrijven zijn gevestigd weergegeven, hoewel zich in één van deze straten (Heidebloemstraat) maar één keer een incident heeft voorgedaan.²

In de tabel is te zien dat zich rond de tippelzone (Nieuwe Marktstraat) verreweg de meeste incidenten hebben voorgedaan, gevolgd door de straat waarin de raamprostitutie is

¹ Onder prostitutiegerelateerde meldingen wordt in dit rapport het volgende verstaan: mensenhandel en overlast prostitutie. Onder overlast prostitutie worden alle meldingen weggeschreven die kunnen worden gerelateerd aan prostitutie. Vaak betreft het tippelen buiten de zone en problemen die kunnen worden gerelateerd aan prostitutiehandelingen (bijvoorbeeld een ruzie tussen een klant en een prostituee). Het is mogelijk dat enkele drugsgerelateerde meldingen (bijvoorbeeld dealen en gebruik van drugs) worden weggeschreven onder overlast prostitutie als er een prostituee bij dit incident betrokken is. Een respondent van de politie geeft aan dat overlast prostitutie voor verschillende interpretaties vatbaar is, waardoor niet iedere politiemedewerker deze meldingen op dezelfde wijze wegschrijft.

² Het betreffen de vergunde bedrijven waar zich seksuele handelingen tegen betaling voordoen (raamprostitutie en massagesalons). Dit betekent dat de vergunde escortbedrijven, een winkel annex bioscoop en een homobar niet in de stratenlijst zijn opgenomen.

gevestigd (Nieuwe Markt). De meldingen rond de tippelzone zijn na 2001 afgenomen en kunnen, afgezien van een scherpe daling in 2005, als redelijk stabiel worden beschouwd. Aan de Nieuwe Markt zijn de meldingen, na een vrij hoog aantal in 2000, de overige jaren relatief laag te noemen. Van de overige straten waar zich incidenten voordoen valt op dat deze zich grotendeels in de omgeving van de raamprostitutie bevinden (Joris Ivensplein, Gravendal, Kartuizerhof, Lange Hezelstraat, Oude Haven, Veemarkt, Waalhaven) of in de omgeving van de nabijgelegen tippelzone (Heselaan, Voorstadslaan, Waterhoenplaats). Aan de Voorstadslaan is tevens een massagesalon gevestigd. Of de overlastmeldingen op enige wijze met deze massagesalon te maken hebben, kan echter niet uit de registratiegegevens worden achterhaald.

Tabel 4.2 Prostitutiegerelateerde meldingen naar straat (2000-2008)

Straat	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Straten met prostitutiebedrijven									
Bloemerstraat	1	1	0	0	0	0	0	2	2
Heidebloemstraat	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Nieuwe Markt	37	6	8	5	4	4	5	3	2
Nieuwe Marktstraat	40	49	28	20	26	7	22	18	16
Voorstadslaan	0	1	0	4	2	1	5	10	1
Centrum									
Gravendal	0	0	2	0	0	1	1	1	0
Joris Ivensplein	0	1	1	2	4	1	7	7	2
Kartuizerhof	0	0	1	1	5	1	4	4	1
Lange Hezelstraat	3	1	3	2	5	0	2	6	0
Oude Haven	1	0	0	0	0	1	2	0	0
Veemarkt	0	0	2	2	2	0	1	0	0
Waalhaven	2	0	0	0	0	0	1	0	0
Waalgade	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Overige straten									
Eerste Oude Heselaan	0	0	0	3	1	1	0	0	2
Havenweg	3	0	0	1	0	0	0	2	1
Heselaan	0	1	6	8	4	2	6	5	2
Lijnbaanstraat	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Maasstraat	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Neptunusstraat	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Oostkanaaldijk	1	4	0	1	0	1	0	0	0
Straalmanstraat	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Waterhoenplaats	0	0	1	0	2	0	0	2	0
Weezenhof 80e straat	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Willemsweg	0	0	1	0	1	0	2	0	0
Wolfskuilseweg	2	0	0	0	1	0	1	0	0
Zwanenveld 90e straat	2	0	0	0	0	0	0	0	0

4.2 Ervaringen betrokkenen

Geïnterviewde medewerkers van de gemeente geven aan dat zich met name tot aan 2000, 2001 de nodige overlast van prostitutie heeft voorgedaan in Nijmegen, in het bijzonder rond de straat- en raamprostitutie. Het ontwikkelde en uitgevoerde beleid heeft zich dan ook deels op het terugdringen van deze overlast gericht. De indruk bestaat dat de overlast als gevolg van prostitutie inderdaad is afgenomen. Dit komt mede doordat niet alle seksinrichtingen een vergunning hebben gekregen en/of hebben aangevraagd, waardoor het aantal inrichtingen is afgenomen. Sinds enige tijd zijn eveneens drie van de vijf

raamprostitutiepanden niet operationeel.³ Ook dit zou bijdragen aan de afname van de overlast. Daarbij komt dat één van de buurtbewoners in het gebied waar de raamprostitutie is gesitueerd die voor veel van de meldingen verantwoordelijk was is verhuisd. Rond de tippelzone wordt de ingebruikname van de loods waar tevens een afwerkplaats is ingericht gezien als belangrijke bijdrage aan het terugdringen van de overlast. Daarnaast vindt het tippelen in Nijmegen dankzij de tippelzone (in eerste instantie ook wel gedoogzone genoemd) gecentreerd plaats en waaiert het niet meer uit rond het station, het Kronenburgpark en de Waalkade.

Een buurtbewoner geeft aan dat er rond de raamprostitutie voornamelijk overlast is van foutparkeerders, langsrijdende auto's en soms geschreeuw in de nachtelijke uren wanneer de horeca in het centrum de deuren heeft gesloten. De buurtbewoner ondervindt echter met name hinder van de tippelzone. Buiten de openingstijden wordt er in de buurt getippeld en er worden zowel tijdens als na sluitingstijd drugs gedeald en gebruikt in de omgeving. Het gebruik van drugs vindt met name plaats in portieken en hofjes. Medewerkers van de opvang van straatprostituees (de Huiskamer) bevestigen deze ervaringen. Zij pleiten voor een gebruiksruijme in de loods, waardoor de overlast in hun ogen aanzienlijk zal afnemen. Daarnaast zijn medewerkers van de opvang van straatprostituees van mening dat de overlast zal afnemen wanneer de Huiskamer twee uur langer open blijft (gelijk aan de openingstijden van de tippelzone) en de vrouwen die in de nachtopvang slapen na afloop met een busje worden vervoerd naar het Multifunctionele Centrum. Zo wordt voorkomen dat vrouwen hun behoefte in de omgeving van de tippelzone doen en blijven rondhangen in de buurt om harddrugs te gebruiken.⁴ Hoewel er signalen zijn dat er ook getippeld wordt buiten de zone, komen daarover geen overlastmeldingen binnen bij de politie.

Exploitanten van vergunde seksinrichtingen zijn van mening dat de overlast rond hun inrichtingen nihil is, hoewel de exploitanten van de raamprostitutie wel beveiliging hebben ingehuurd om met name in de avonduren overlast te voorkomen. Deze beveiligers zijn zichtbaar aanwezig en spreken luidruchtige bezoekers en passanten van de Nieuwe Markt aan op hun gedrag. Ze hebben vooral een preventieve werking. De raamprostituees huren de kamers echter voor 24 uur per dag, zodat er altijd klandizie kan komen, wat de klok rond de nodige verplaatsingen op straat met zich mee kan brengen. Ook op de tippelzone zijn beveiligers aanwezig. Tussen 20.00 en 02.00 uur spreken zij op de tippelzone bezoekers aan op overtredingen van de huisregels (waaronder stapvoets rijden, geen drugs gebruiken en geen overlast veroorzaken). Daarnaast komt de politie regelmatig langs als de tippelzone op hun route ligt. Volgens medewerkers van de opvang van straatprostituees zou de politie de tippelzone vaker mogen bezoeken. Het komt volgens hun wel eens voor dat de politie de hele avond niet langskomt. Een geïnterviewde straatprostituee zegt het contact met de politie prettig te vinden, hoewel ze het wel vervelend vindt dat politie in uniform potentiële klanten afschrikt. Rond de massagesalons zijn nauwelijks overlastproblemen, aldus de exploitanten. In deze inrichtingen wordt geen alcohol geschonken, terwijl klanten het liefst ongezien de inrichting bezoeken en weer verlaten. De sluitingstijden van de salons variëren, van 18.00 uur tot 23.00 uur.

³ Na afloop van de onderzoeksperiode zijn twee van de drie buiten bedrijf zijnde raamprostitutiepanden opnieuw vergund.

⁴ Er staat overigens wel een dixi toilet in de loods, waarvan de vrouwen gebruik kunnen maken tijdens de openingstijden van de tippelzone.

4.3 Resumé

De overlastmeldingen en de ervaringen van de betrokkenen komen met elkaar overeen. De overlast als gevolg van prostitutie is de afgelopen jaren afgenomen. De zich nog voordoende overlast heeft voornamelijk te maken met de tippelzone en de tippelaarsters die zich in de buurt van de tippelzone ophouden. Dit is nabij de raamprostitutie, waardoor het niet altijd goed mogelijk is de overlast aan de raamprostitutie dan wel aan de tippelprostitutie toe te schrijven. Dit geldt niet voor overlast door handel en gebruik in drugs. Deze overlast lijkt namelijk los te staan van de raamprostitutie. Rond de overige seksinrichtingen komen nauwelijks overlastmeldingen voor, hetgeen overeenkomt met de ervaringen van de betrokkenen.

5. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit rapport wordt verslag gedaan van de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod in de gemeente Nijmegen, uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL in opdracht van de gemeente Nijmegen.¹ De centrale vraagstelling van het onderzoek is welke ontwikkelingen zich op het gebied van (illegale) prostitutie hebben voorgedaan sinds de opheffing van het bordeelverbod in de gemeente Nijmegen. Deze centrale vraagstelling is onderverdeeld in verschillende deelvragen en subvragen. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn meerdere onderzoeksactiviteiten uitgevoerd in de periode april tot en met augustus 2010. Naast het verzamelen en analyseren van literatuur en gemeentelijke nota's en notities, is tevens informatie verkregen via (lokale) kranten en het internet. Ook zijn registratiegegevens van de gemeente, de politie en het Coördinatiecentrum Mensenhandel bij het onderzoek betrokken. Daarnaast zijn 20 sleutelinformanten (vertegenwoordigers van de gemeente, politie, hulpverlening) en zeven exploitanten c.q. beheerders geïnterviewd, terwijl met 15 prostituees en masseuses en tien overige betrokkenen (prostituanten, horecamedewerkers, buurtbewoners en dergelijke) uitgebreid is gesproken. Met name het interviewen van de exploitanten/beheerders, prostituees/masseuses en de overige betrokkenen is gecombineerd met uitgebreid veldwerk, waardoor ter plaatse een goed beeld is ontstaan van de lokale prostitutiesector. Door het samenvoegen van alle informatiebronnen en deze te relateren aan de beleidsveronderstellingen, is op vrijwel alle subvragen een goed antwoord te geven. De onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in: a. seksinrichtingen in Nijmegen; b. het zelfbeschikkingsrecht; c. illegale circuits; en d. de openbare orde. Deze worden hieronder achtereenvolgens behandeld. Iedere paragraaf wordt afgesloten met enkele concluderende opmerkingen. De laatste paragraaf bespreekt verschillende overkoepelende bevindingen van de onderzoekers, waarvan sommige aanknopingspunten bieden voor toekomstig beleid.

5.1 Seksinrichtingen Nijmegen

1. Hoe is de situatie in de bekende seksinrichtingen?

- Hoe zijn de arbeidsverhoudingen tussen exploitanten en werkers?
- In hoeverre is er sprake van dwang, uitbuiting of geweld?
- In hoeverre komt minderjarigheid in de bekende seksinrichtingen voor?
- In hoeverre werken er prostituees in de bekende seksinrichtingen zonder legale verblijfs- of werkvergunning?

Vergunde aanbod verminderd

Bij de raamprostitutie, de massagesalons en het escortbureau vindt vergunde prostitutie plaats.² Op de tippelzone wordt prostitutie gereguleerd (er zijn geen vergunningen afgegeven, alleen registratiebewijzen). Het aantal vergunde c.q. legale seksinrichtingen in

¹ De opdracht is formeel verstrekt door de lokale gezagsdriehoek, ofwel het orgaan waarin binnen een gemeente het overleg plaatsvindt over de taakuitvoering van de politie (de burgemeester, de (hoofd)officier van justitie en de lokale politiechef of korpschef).

² Onder prostitutie wordt verstaan: het verrichten van seksuele diensten in ruil voor betaling. Een massage met 'happy-ending' valt wel onder de noemer prostitutie, ondanks dat de masseuses een andere interpretatie van de term prostitutie hanteren.

Nijmegen is niet groot.³ Het aanbod is kleiner dan voorafgaande aan de opheffing van het bordeelverbod. Er is immers een aantal inrichtingen dat geen vergunning heeft aangevraagd of toegekend heeft gekregen. Deze inrichtingen zijn na de invoering van het vergunningstelsel niet meer actief. Gemiddeld zijn er op een dag zo'n 25 prostituees en 10 tot 15 masseuses werkzaam in de vergunde seksbedrijven in Nijmegen. Daarnaast hebben 42 vrouwen een registratiebewijs voor de tippelzone, waarvan er zo'n acht per avond op de tippelzone werken. Daarnaast tippelen ook nog enkele vrouwen zonder registratiebewijs in de omgeving van de tippelzone.

Arbeidsverhoudingen redelijk

De seksinrichtingen in Nijmegen worden sinds de opheffing van het bordeelverbod intensief gecontroleerd. Meerdere respondenten zeggen dat de regels die gelden voor de vergunde seksinrichtingen doorgaans duidelijk zijn voor de betrokkenen en in de meeste gevallen ook worden nageleefd. Geen van de exploitanten van de bekende seksinrichtingen lijkt daadwerkelijk prostituees of masseuses in dienst te hebben. In de raamprostitutie wordt gelegenheid gegeven tot prostitutie (de vrouwen die achter de ramen werkzaam zijn, werken als zelfstandige), terwijl in de overige sectoren via het opting-in systeem⁴ wordt gewerkt. Het is daarom lastig om van een arbeidsverhouding te spreken. Bovendien wisselen de vrouwen dusdanig vaak van werkplaats (en daarmee van exploitant) dat ook in informele zin nauwelijks van een arbeidsverhouding gesproken kan worden. De prostituees en masseuses hebben zich over het algemeen wel aan de huisregels van de inrichtingen te houden. Zo dienen vooraf de werkdagen en -tijden doorgegeven te worden en wordt van de vrouwen verwacht dat ze deze nakomen. Enkele thuiswerkende vrouwen geven aan bewust te hebben gekozen om zelfstandig als thuiswerker of in de escort te werken, omdat zij zich niet (langer) willen conformeren aan de werktijden en huisregels die in clubs of bij escortbureaus worden gehanteerd.

Uitbuiting moeilijk te beoordelen

In de praktijk is het meestal een beheerder (niet per definitie dezelfde persoon als de exploitant) waar de vrouwen mee te maken hebben. Uit de gesprekken met de beheerders en de prostituees/masseuses blijkt dat de verstandhouding over het algemeen goed is. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen aangetroffen voor dwang, uitbuiting en/of geweld door exploitanten in de vergunde sector. Wel zijn er vrouwen die een groot deel van hun verdiende geld afstaan aan een pooier of delen met hun partner. De vrouwen spreken echter nauwelijks over deze vorm van uitbuiting en constateren dat dit vaker bij anderen, in andere sectoren en/of andere steden voorkomt.⁵ Prostituees geven aan dat gewelddadige klanten of klanten die handelingen vragen waartoe zij niet bereid zijn wel voorkomen, maar dat deze klanten worden weggestuurd door de prostituee zelf of de exploitant/beheerder en dat een volgend bezoek door de klant dan kan worden geweigerd (bijvoorbeeld alarmknop bij raamprostitutie, zwarte lijst bij escortbureau).

³ In Nijmegen zijn momenteel zo'n 20 ramen beschikbaar. Ter vergelijking: in dezelfde periode zijn in Groningen zo'n 150 ramen beschikbaar, verspreid over zo'n 60 panden in een viertal straten (Tromp e.a. 2009). In 2006 zijn in Eindhoven 48 ramen beschikbaar, verspreid over 24 panden (Biesma e.a. 2006).

⁴ Het opting-in systeem is een fiscale regeling waarin de arbeid van een prostituee bij een club of salon niet wordt beschouwd als dienstverband, maar de sekswerkers worden vanwege hun betrekking binnen de club of salon ook niet aangemerkt als zelfstandig ondernemer. In dit systeem wordt door de exploitant loonheffing en de premie voor de zorgverzekeringswet ingehouden en afgedragen aan de belastingdienst. De sekswerker krijgt aan het einde van haar dienst een netto bedrag van de exploitant uitgekeerd.

⁵ Er kan echter wel sprake zijn (geweest) van uitbuiting en dwang onder de geïnterviewde vrouwen, terwijl ze dit niet aan de onderzoekers hebben willen of durven vertellen.

Minderjarigheid en illegaliteit nauwelijks aangetroffen

Minderjarigheid is tijdens het onderzoek niet aangetroffen. Wel zijn veel prostituees op of vlak na hun 18e begonnen in de prostitutie, hetgeen een signaal kan zijn van mensenhandel. De politie heeft de afgelopen jaren in Nijmegen één keer een minderjarig meisje in de prostitutie aangetroffen. Tijdens de controles wordt ook gekeken naar verblijfs- en werkvergunningen. In eerste instantie worden dergelijke papieren door de exploitant/beheerder gecontroleerd en gekopieerd. De politie bekijkt de papieren tijdens controlerondes. Daarbij wordt overigens aangegeven door sleutelinformanten van de politie dat paspoorten nauwelijks (technisch) op echtheid worden gecontroleerd, omdat dit een moeilijke en tijdrovende bezigheid is. Daardoor is niet met zekerheid te zeggen of en hoe vaak het voorkomt dat er vrouwen zonder legale verblijfs- of werkvergunningen werkzaam zijn in Nijmegen.

Conclusie

Concluderend kan worden gezegd dat door de regelmatige controles die sinds de opheffing van het bordeelverbod plaatsvinden in de vergunde branche mensenhandel hier wordt bemoeilijkt. De handhaving daar is immers toegenomen vergeleken met de situatie waarin alle exploitatie van prostitutie verboden is. In die zin zou de opheffing van het bordeelverbod hebben kunnen bijdragen aan het terugdringen van onvrijwilligheid en uitbuiting in de vergunde inrichtingen.

5.2 Zelfbeschikkingsrecht

2. Hoe is de stand van zaken ten aanzien van het zelfbeschikkingsrecht?

- Heeft de handhaving ertoe bijgedragen dat in de legale seksbedrijven de positie van sekswerkers - met name met het oog op hun zelfbeschikkingsrecht - is verbeterd? Zo nee, hoe valt de positie van sekswerkers nu dan te karakteriseren?
- Zijn er aanknopingspunten om met de handhaving anders en beter in te spelen op het beoogde zelfbeschikkingsrecht?

Veiligheid vergunde sector verbeterd

De vraag naar het zelfbeschikkingsrecht, ofwel in hoeverre vrouwen die in de prostitutie werken daadwerkelijk het recht hebben om zelf over hun eigen lichaam en over het vergaarde inkomen te beslissen, is moeilijk te beantwoorden. Vrijwel alle geïnterviewde prostituees geven aan dat ze zelf hebben gekozen in de prostitutie te gaan of te blijven werken, maar zeggen tegelijkertijd dat veel (andere) vrouwen wel via dwang in de prostitutie terecht zijn gekomen.⁶ Daarbij is door veel vrouwen niet (meer) aan te geven of dat is veranderd sinds de opheffing van het bordeelverbod. Dit komt omdat zij ofwel destijds nog niet in de prostitutie werkzaam waren ofwel omdat de veranderingen sindsdien in hun ogen vooral te maken hebben met het feit dat er nu belasting moet worden afgedragen. Door de handhaving in de vergunde sector bestaat overigens wel het idee dat de veiligheid voor de vrouwen die daar werkzaam zijn is vergroot, terwijl de fysieke arbeidsomstandigheden zijn verbeterd. Dit laatste is met name te danken aan de intensievere controles door de GGD. Dit neemt niet weg dat het voorkomt dat vrouwen (nog steeds) hun verdiende geld (grotendeels) afdragen aan een pooier of vriend. De mate waarin dit voorkomt is echter niet aan te geven. Zuid-Amerikaanse vrouwen dragen een

⁶ Het is mogelijk dat enkele geïnterviewde vrouwen via dwang in de prostitutie terecht zijn gekomen, terwijl ze dit niet aan de onderzoekers hebben willen of durven vertellen.

groot deel van hun geld af aan hun familie in het land van herkomst, terwijl verslaafde vrouwen hun drugsverslaving financieren van het verdiende geld.

Door de teruggelopen klandizie en de toegenomen concentratie van het (relatief lage) aanbod aan prostitutie in Nijmegen (waardoor de concurrentie toeneemt), zijn prostituees volgens meerdere klanten en prostituees sneller geneigd diensten te leveren tegen een lagere prijs of zonder condoom. Dit komt het zelfbeschikkingsrecht niet ten goede. Het risico op lastige klanten is volgens meerdere prostituees in de raamprostitutie het kleinst, aangezien daar duidelijk zichtbaar is wie de klant is en deze daardoor makkelijker kan worden geweigerd. Het aantal vrouwen dat in de raamprostitutie werkzaam is, is echter relatief klein vergeleken met het aantal dat thuis of in de escort werkt.

Opting-in goed ontvangen

Terugkomend op de voor veel vrouwen grootste verandering, het betalen van belasting, laten de prostituees die van de opting-in regeling gebruik maken weten hierover op zich tevreden te zijn, met name omdat ze zelf niet met een administratieve rompslomp te maken hebben. Het nadeel is echter dat zij niet verzekerd zijn voor sociale wetgevingen: ze krijgen niet uitbetaald bij ziekte; ze krijgen geen arbeidsongeschiktheidsuitkering wanneer ze arbeidsongeschikt raken; en als ze ophouden met werken is de Werkloosheidswet niet van toepassing.

Conclusie

Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat de positie van sekswerkers in de vergunde branche is verbeterd ten opzichte van de periode voorafgaande aan de opheffing van het bordeelverbod, maar dat de bescherming van de positie van de sekswerkers nog wel kan worden versterkt.

5.3 Illegale circuits

3. Welke illegale circuits zijn er ontstaan?

- Bestaat er een illegaal circuit (niet vergunde seksbedrijven)? Zo ja, wat is hiervan de aard en omvang?
- Welke prostituees werken in het illegale circuit, onder welke omstandigheden (al dan niet gedwongen bijvoorbeeld)?
- In hoeverre komt minderjarigheid in het illegale circuit voor?
- In hoeverre werken er prostituees in het illegale circuit zonder legale verblijfs- of werkvergunning?
- Heeft de opheffing van het bordeelverbod c.q. de daarop in gang gezette regelgeving in Nijmegen geleid tot (uitbreiding van) illegale activiteiten?
- Verplaatsen exploitanten die de regulering niet aan kunnen of willen hun activiteiten naar het illegale circuit, of heeft een eventuele toename van de illegale seksbranche met geheel andere factoren te maken?
- Zijn er van buiten Nijmegen of van buiten Nederland mensen naar Nijmegen toegehaald om als prostituee te werken c.q. te werk te worden gesteld? Wordt daarbij gebruik gemaakt van aparte panden?
- Waar zijn de sekswerkers die in de niet vergunde bedrijven werkzaam waren naar toe gegaan?

Illegaal circuit groot in vergelijking met vergunde branche

De opheffing van het bordeelverbod is dusdanig lang geleden dat het moeilijk is te achterhalen hoe de situatie daaraan voorafgaand precies was. Ten tijde van de opheffing van het bordeelverbod bestond geen duidelijk zicht op de prostitutiebranche. Hierdoor is het vaststellen van veranderingen, laat staan het leggen van causale verbanden, lastig. Wel kan een beeld gegeven worden van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Tijdens de

onderzoekperiode waren minimaal zo'n 120 niet-vergunde escorts en thuiswerkers actief. Dit aantal is volgens betrokkenen de afgelopen jaren toegenomen. Een groot deel van deze personen werkt illegaal: ze betalen geen belasting en hebben geen vergunning. Deze toename kan echter niet rechtstreeks in verband worden gebracht met het afgenomen aantal vergunde bedrijven in Nijmegen of de opheffing van het bordeelverbod, aangezien ook elders in Nederland dankzij de verdergaande digitalisering sprake is van een overvloedig aanbod aan escorts en thuiswerkers. Wel is duidelijk geworden dat een deel van de thuiswerkers en escorts hiervoor gekozen hebben om zo het betalen van belasting te ontlopen. Daarbij is en blijft het bedrijven en gebruik maken van prostitutie een taboe, waardoor anonimiteit een grote rol speelt. Op het internet is deze anonimiteit beter gewaarborgd dan achter de ramen of in een seksclub.

Escortbedrijven zonder Nijmeegse vergunning actief

Naast individuele werkers bieden ook escortbureaus zonder Nijmeegse vergunning hun diensten in Nijmegen aan. Het aantal varieert en bestaat op enig moment tijdens de onderzoekperiode uit ongeveer vijf. Vrouwen die zelfstandig in de escort of thuis werken zijn moeilijker te traceren en zeer mobiel. Met name escorts die in hotels of speciaal daarvoor gehuurde kamers werken wisselen veelvuldig van werkomgeving, telefoonnummer en beschikbaarheid. Deze categorie betaalt doorgaans geen belasting, terwijl het risico op een relatie met mensenhandel groot c.q. groter is.

Risico op illegaliteit groter bij raamprostitutie en zelfstandige escort

Wat betreft de herkomst en status van de prostituees kan het volgende worden geconstateerd. Vrouwen die thuis (thuiswerkers, geen escorts) werkzaam zijn, in de massagesalons, de vergunde escort en op de tippelzone zijn veelal van Nederlandse afkomst. Hierbij is de kans op illegaliteit in de zin van het ontbreken van verblijfs- en werkvergunningen met andere woorden het kleinst. In de andere delen van de prostitutiebranche (raamprostitutie, zelfstandige escorts) zijn voornamelijk vrouwen van buitenlandse afkomst werkzaam, waarmee tevens een grotere kans bestaat op het aantreffen van illegaal verblijf in Nederland. De controle hierop is echter door de grote mobiliteit van de vrouwen lastig te realiseren. Over de mate waarin het voorkomt kan dan ook geen uitspraak worden gedaan.

Geen zicht op exploitanten die geen vergunning hebben gekregen

Aangezien geen contact gelegd kon worden met exploitanten die niet aan de regulering wilden meewerken c.q. exploitanten die geen vergunning hebben gekregen, kan van hen niet worden gezegd of zij zich hebben verplaatst naar het illegale circuit. Wel is over enkele voormalige exploitanten vernomen dat zij zich nu met geheel andere werkzaamheden bezighouden. Ook over het exacte aantal vrouwen, dat voorafgaande aan de opheffing van het bordeelverbod in de prostitutie werkzaam was en nu nog steeds in de prostitutie werkt, is geen uitspraak te doen. De vrouwen die zijn geïnterviewd werken variërend van een half jaar tot 15 jaar in de prostitutie. Degenen die er het langst werken geven wel aan dat veel vrouwen gekozen hebben voor het werk in de escort of thuis, aangezien zij op die manier minder risico lopen gecontroleerd te worden door de belastingdienst. Dit wordt door overige betrokkenen bevestigd.

Conclusie

Concluderend kan worden gezegd dat er in Nijmegen niet-vergunde bedrijven actief zijn en het aanbod aan zelfstandige thuiswerkers en escorts groot is vergeleken met het aantal werkers in de vergunde branche. Doordat er nauwelijks controles zijn in de niet-vergunde sector is het risico op minderjarigheid, illegaliteit en uitbuiting groter.

5.4 Overlast

4. Welke problemen spelen er ten aanzien van de openbare orde?

- Tot welke overlast of andere verstoringen leiden (legale en illegale) seksbedrijven?
- Zijn er gevolgen voor de directe omgeving van seksbedrijven? Zo ja, welke?
- Welke factoren spelen er op dit gebied rond thuiswerkers?

Rondom tippelzone meeste overlastmeldingen

Op basis van prostitutiegerelateerde meldingen bij de politie en informatie uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat zich rond de tippelzone (Nieuwe Marktstraat) verreweg de meeste incidenten hebben voorgedaan, gevolgd door de straat waarin de raamprostitutie is gevestigd (Nieuwe Markt). De meldingen rond de tippelzone zijn na 2001 echter wel afgenomen en kunnen, afgezien van een scherpe daling in 2005, als redelijk stabiel worden beschouwd. Aan de Nieuwe Markt zijn de meldingen, in vergelijking met een vrij hoog aantal in 2000, de overige jaren laag te noemen. Met uitzondering van de straten rond de raam- en tippelprostitutie doen zich elders in Nijmegen nauwelijks meldingen voor als gevolg van prostitutieactiviteiten. Uit gesprekken met sleutelinformanten en buurtbewoners blijkt dat de aard van de overlast rond de raam- en tippelprostitutie voornamelijk bestaat uit parkeeroverlast, het dealen en gebruiken van drugs en het zich ophouden van tippelaarsters (die zich omkleeden, hun behoefte doen en dergelijke) in de buurt.

Conclusie

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de meeste prostitutie gerelateerde overlast wordt ondervonden rondom de tippelzone en de straat waarin raamprostitutie is gevestigd, terwijl de overige seksinrichtingen en thuiswerkers nagenoeg niet tot overlast leiden. Dit komt overeen met het beeld dat massagesalons, prostituees en klanten geven: zij opereren het liefst zo anoniem (en dus ongezien) mogelijk als gevolg van het taboe dat nog altijd op prostitutieactiviteiten rust.

5.5 Ten slotte

Tot slot volgen hieronder enkele overkoepelende bevindingen van de onderzoekers, waarvan sommige aanknopingspunten bieden voor toekomstig beleid.

Concrete doelstellingen

Het onderzoek is gestart met het achterhalen van de beleidsveronderstellingen: de aanleiding, uitgangspunten, veronderstelde mechanismen, beoogde inspanningen en gewenste gevolgen van het prostitutiebeleid in Nijmegen. Daaruit is gebleken dat de gemeente Nijmegen bij het opstellen van het beleid vooral gebruik heeft gemaakt van de landelijke modelverordeningen. Bovendien heeft de focus met name gelegen op het proces rond het opstellen van het prostitutiebeleid. Het daadwerkelijk uitvoeren van het beleid (ofwel de beoogde inspanningen) kende minder prioriteit, hetgeen dan ook pas enige jaren later echt op gang is gekomen. Dit neemt niet weg dat de benodigde instrumenten (Aanpassing Algemene Plaatselijke Verordening; Opstellen Nadere Regels Seksinrichtingen en Escortbedrijven; Aanpassing Bestemmingsplan; Regionale afstemming prostitutiebeleid; Instellen handhavingsarrangement; Instellen Team Opsporing Mensenhandel controle vergunde sector; Aanpassing en instellen hygiëne- en gezondheidscontroles GGD; Instellen registratieplicht tippelzone; en Uitbreiding hulpverlening en afwerkplekken tippelzone) alle zijn gerealiseerd. Hiermee wordt beoogd de doelstellingen van het beleid te bereiken. De veronderstellingen vooraf waren dat met

het beleid de prostitutiesector gereguleerd kon worden en de overlast en mensenhandel die gepaard gingen met de prostitutie teruggedrongen konden worden. De volksgezondheid en de situatie van de prostituees (hygiëne en arbeidsrelatie verbeteren, minderjarigheid en werken onder dwang terugdringen, toename uittreding) moesten verbeteren. Ten slotte zou het verborgen prostitutiecircuit zichtbaar moeten worden gemaakt. Deze doelstellingen zijn ten dele bereikt. De overlast is duidelijk teruggedrongen en de vergunde branche is gereguleerd, daar waar mogelijk is de situatie van de prostituees in de vergunde sector verbeterd (hygiëne verbeterd, nauwelijks minderjarigheid aangetroffen). Met andere woorden: de concrete en fysiek goed uit te voeren doelstellingen zijn bereikt. Het verdient dan ook aanbeveling om de tot nog toe minder concrete doelstellingen (terugdringen mensenhandel, zichtbaar maken verborgen prostitutiecircuit, toename uittreding, werken onder dwang) nader uit te werken en te voorzien van in de praktijk goed toe te passen instrumenten. Daarbij moet voor alle betrokken partijen een duidelijke rolverdeling worden afgesproken.

Zicht op niet-vergunde branche

De gemeente Nijmegen is in 1999 begonnen met het ontwikkelen van beleid ten aanzien van de prostitutiesector. Er was daarbij sprake van een beperkte inhoudelijke visie, waarbij weinig aandacht is gegeven aan het illegale circuit. De prioriteit heeft altijd gelegen en ligt nog steeds bij de regulering en handhaving van de vergunde branche. Hierdoor is het aantal prostitutiebedrijven vergeleken met de situatie voorafgaande aan de opheffing van het bordeelverbod verminderd. De legale en vergunde branche is bovendien overzichtelijk te noemen en wordt goed gecontroleerd. Er worden nauwelijks illegale of minderjarige prostituees aangetroffen. Het zicht op de niet-vergunde branche is echter nog beperkt, terwijl er wel sprake is van niet-vergunde bedrijven en het aanbod aan zelfstandige thuiswerkers en escorts vergeleken met het aantal werkers in de vergunde branche groot is. De mate waarin de mensenhandel is teruggedrongen, is niet vast te stellen. Bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel zijn tussen 2001 en begin 2010 27 slachtoffers uit de regio Gelderland-Zuid aangemeld, terwijl de politie vanaf maart 2007 12 verdachten van mensenhandel heeft aangehouden. De verdachten zijn voornamelijk aangetroffen in de legale branche, aangezien daar het zwaartepunt van de werkzaamheden van het openbaar bestuur en de politie ligt. De niet-vergunde branche heeft tot nog toe geen prioriteit gehad.

Voordelen tijdelijke vergunningen

De normalisering van de legale branche kan als nevendoelelstelling van het beleid worden beschouwd. Het is immers een branche die onder een vergunningstelsel valt, belasting betaalt en niet langer als zijnde illegaal hoeft te opereren. Van een daadwerkelijke normalisering is echter nog geen sprake. Exploitanten worden schriftelijk, op een volgens de exploitanten neerbuigende toon, benaderd door de gemeente over de gang van zaken rond het gemeentelijk beleid. Daarnaast weigeren sommige banken een lening af te sluiten voor exploitatie van seksbedrijven. Enkele exploitanten opperen om bijvoorbeeld eens per jaar een bijeenkomst te organiseren op initiatief van de gemeente. In dergelijke bijeenkomsten kunnen ervaringen met en eventuele wijzigingen in het beleid mondeling worden gecommuniceerd. Overigens zou ter bevordering van de controle ook gekozen kunnen worden voor het afgeven van tijdelijke vergunningen in plaats van voor onbepaalde tijd zoals nu het geval is. Op deze wijze heeft de gemeente meer zicht op het al dan niet nog operationeel zijn van de seksbedrijven, terwijl de achtergronden van de vergunninghouders periodiek (bijvoorbeeld eens in de drie jaar) gecontroleerd kunnen worden.

Inzicht in uitbuiting

Om meer zicht te krijgen op verborgen en moeilijk te achterhalen aspecten als het werken onder dwang van een pooier, wordt elders in Nederland een vertrouwenspersoon voor de prostituees als instrument toegepast. Hoewel een dergelijke vertrouwenspersoon wellicht

geen persoonlijke gegevens kan of wil doorgeven aan de politie, kan met de door de vertrouwenspersoon achterhaalde informatie wel een beeld ontstaan van de mate waarin dwang voorkomt. Ook het huidige beleid binnen de branche zelf kent enkele aspecten die het risico op dwang c.q. mensenhandel kunnen bevorderen. Zo kunnen vrouwen 24 uur per dag werkzaam zijn achter de ramen, terwijl zij de kamer voor meerdere dagen achtereen kunnen gebruiken. Hierdoor kunnen de kamers ook als slaappleaats worden gebruikt, zodat (buitenlandse) vrouwen zonder vaste woon- of verblijfplaats relatief makkelijk voor een bepaalde periode ondergebracht kunnen worden in de raampanden. Op deze wijze kunnen vrouwen door mensenhandelaren steeds voor een korte periode van de ene stad naar de andere worden vervoerd, zonder dat zij ingeschreven staan in Nederland. De ‘pakkans’ voor de politie is door deze grote mate van mobiliteit klein.

Belang regionale aanpak

Ten slotte is het prostitutiebeleid weliswaar regionaal opgesteld, maar in de dagelijkse praktijk wordt er nauwelijks samengewerkt door de gemeenten. Hierin is verbetering mogelijk en wenselijk, aangezien de prostitutiebranche zich niet aan gemeentegrenzen houdt. Met een verdergaande samenwerking worden de mogelijkheden om misstanden in de prostitutie aan te pakken en te voorkomen verder uitgebreid. Ook door bovenregionaal overleg, bijvoorbeeld met het nabijgelegen Arnhem, kan de inhoudelijke kennis van de betrokkenen worden vergroot.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Altink, S.M., S. Bokelman (2006)
Rechten van prostituees.... Een rapportage over de waarnemingen van De Rode Draad in het Nederlandse prostitutieveld, ruim vijf jaar na de opheffing van het algemeen bordeelverbod, en een pleidooi voor een Kaderwet voor de prostitutie (Prostitutiewet). Stichting De Rode Draad, Amsterdam.
- Biesma, S., R. van der Stoep, H. Naayer, B. Bieleman (2006)
Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: niet-legale prostitutie. St. INTRAVALE, Groningen-Rotterdam.
- Bovenkerk, F., M. van San, M. Boone, T. Boekhout van Solinge, D. Korf (2006)
Loveboys of modern pooierschap. Uitgeverij Augustus, Amsterdam.
- Bruins, M., J. van Erkel (2005)
Het opheffen van tippelzones in grote steden en het recht op gezondheid van vrouwen. Johannes Wier Stichting, Amersfoort.
- Bunt, van de H.G. (2004)
Evalueren met beleid. In: Justitiële verkenningen, jrg. 30, nr. 5 2004. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- College van Procureurs-generaal (2006)
Aanwijzing mensenhandel. Kernpunten aanpak mensenhandel (Stcrt. 22-3-2006, 58, nr. 2006A002).
- Daalder, A. L. (2002)
Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001. Onderzoek en Beleid, nr. 200, WODC, Den Haag.
- Daalder, A. L. (2007a)
Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod. WODC, Den Haag.
- Daalder, A. L. (2007b)
De opheffing van het bordeelverbod. Gevolgen voor mensenhandel? Justitiële verkenningen, 33^e jrg., nr. 7, p. 64- 77.
- Dekker, H., R. Tap, G. Homburg (2006)
Evaluatie opheffing bordeelverbod: de sociale positie van prostituees. Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam.
- ECPAT (2003)
Minderjarigen in de prostitutie in Nederland, een quick scan. ECPAT, Amsterdam.
- Flight, S., P. Hulshof, P. van Soomeren, P. Soorsma (2006)
Evaluatie opheffing bordeelverbod: gemeentelijk beleid. DSP-groep, Amsterdam.
- Gelder, P. van (1995):
Tussen bisnis en taboe. Het Spinhuis, Amsterdam.
- Gemeente Nijmegen (2000)
Integraal prostitutiebeleid gemeente Nijmegen. Gemeente Nijmegen, Nijmegen.
- Gemeente Nijmegen (2009a)
Evaluatie tippelzone: follow-up n.a.v. raadsbrief. Gemeente Nijmegen
- Gemeente Nijmegen (2009b)
Een quick scan naar gedwongen jeugdprostitutie en loveboys in Nijmegen. Gemeente Nijmegen, Nijmegen.

- Hout, M. M. J. van, F. J. van der Laan (2008)
Schone schijn: de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector.
Korps landelijke politiediensten (KLPD), Driebergen.
- Ministerie van Justitie (2008)
Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving. Den Haag. Kenmerk
5542735/08. Brief onderwerp prostitutiebeleid.
- Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe, B. Bieleman (2007)
Samenspannen tegen XTC. Eindevaluatie van de XTC-Nota. WODC, Den Haag/
St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
- Oostveen (2009)
Evaluatie tippelzone Nijmegen 2008. Oostveen Beleidsonderzoek en Advies,
Enschede.
- Repetur, L. (2006)
Meerjarenplan jeugdprostitutie 2007/2008/2009. Jeugdprostitutie: hoe staan we
ervoor? Naar een Expertisepunt Jeugdprostitutie. TransAct, Utrecht.
- Tromp N., S. Biesma, B. Bieleman (2009)
Inventarisatie raamprostitutiemarkt gemeente Groningen. St. INTRAVAL,
Groningen-Rotterdam.

BIJLAGE 1 OVERZICHT SLEUTELINFORMANTEN

Gemeente Nijmegen

1. Senior Adviseur Openbare Orde en Veiligheid (Directie Concern)
2. Senior Adviseur Openbare Orde en Veiligheid (Directie Concern)
3. Teamleider Bureau Toezicht
4. Ketenregisseur jeugd- en straatprostitutie
5. Hoofd beleidsontwikkeling (Directie Inwoners)
6. Bureauhoofd vergunningen (Directie Grondgebied)
7. Senior Juridisch adviseur Openbare Orde en Veiligheid (Directie Concern)
8. Beleidsopsteller (werkzaam bij destijds: Kabinet & Veiligheid)
9. Beleidsopsteller (werkzaam bij destijds: Kabinet & Veiligheid)
10. Beleidsopsteller (werkzaam bij Topmanagementconsult)
11. Procesverantwoordelijke keten jeugd- en straatprostitutie (Inflecto)

Regiopolitie Gelderland-Zuid

12. Groepschef Team Opsporing Mensenhandel / Korpsexpert Mensenhandel
13. Rechercheur Team opsporing mensenhandel
14. Rechercheur Team Opsporing Mensenhandel
15. Wijkagent centrum

Belastingdienst

16. Regiocoördinator prostitutie Rivierenland (Belastingdienst)

GGD regio Nijmegen

17. Teammanager OGGZ
18. Verpleegkundige SENSE team

IrisZorg

19. Medewerker Avondopvang de Cirkel
20. Afdelingsmanager Dag- en Nachtopvang
21. Teamleider Dag- en Nachtopvang

BIJLAGE 2 BELEIDSVERONDERSTELLINGEN

In deze bijlage wordt uitgebreid ingegaan op de zogenoemde beleidsveronderstellingen bij het Nijmeegse prostitutiebeleid, die in hoofdstuk twee schematisch zijn weergegeven. Volgens Van de Bunt is de aanwezigheid van een beleidstheorie, dat wil zeggen een wetenschappelijk toetsbare redenering waarin expliciet gemaakt wordt hoe het probleem en de interventie (de probleemoplossing) aan elkaar gekoppeld zijn, een voorwaarde voor het deugdelijk uitvoeren van een evaluatieonderzoek (van de Bunt 2004). Zonder een dergelijke theorie zou de interpretatie van de uitkomsten een slag in de lucht zijn.

De informatie uit dit hoofdstuk is gebaseerd op informatie uit interviews met beleidsmakers c.q. opstellers van het prostitutiebeleid. Daarnaast is met behulp van de bestudering van relevante literatuur nagegaan welke aannames zijn gemaakt bij het formuleren van het integraal prostitutiebeleid in de gemeente Nijmegen. Van deze aannames of veronderstellingen wordt de consistentie nagegaan: wat is de probleemperceptie, welke doeleinden worden nagestreefd, welke middelen worden ingezet en welke resultaten worden hiervan verwacht. Door de literatuurstudie en de interviews wordt meer inzicht verkregen in de (logische) werkzame mechanismen, maar ook in mogelijke beperkingen van interventies. Hiermee kunnen enkele evaluatievragen beter worden beantwoord, zoals welke (neven)effecten van het beleid kunnen worden verwacht. Daarnaast wordt nagegaan of deze mechanismen in de praktijk ook zijn gerealiseerd.¹

1. Aanleiding

De directe aanleiding voor het opstellen van het Nijmeegse prostitutiebeleid was gelegen in de landelijke afschaffing van het bordeelverbod. Derhalve is het noodzakelijk kort inzicht te verschaffen in de landelijke ontwikkelingen op het gebied van prostitutiebeleid alvorens het Nijmeegse prostitutiebeleid kan worden besproken.

Landelijk beleid

In Nederland heeft in de twintigste eeuw een ontwikkeling plaatsgevonden van prostitutie als fenomeen dat gereguleerd diende te worden, naar een fenomeen dat als een normale vorm van arbeid beschouwd wordt (Daalder 2007a). De gedachtegang hierbij was onder andere dat aangezien prostitutie bestaat en altijd zal blijven bestaan, het ook realistisch benaderd dient te worden. In 2000 heeft men in Nederland vanuit deze visie besloten het algemeen bordeelverbod op te heffen. Met de nieuwe wetgeving had de overheid een aantal doelen voor ogen.² Met het legaliseren van (exploitatie van) vormen van prostitutie kon de exploitatie van vrijwillige prostitutie worden beheerst en worden gereguleerd. Daarnaast kon een decriminalisering van exploitatie van vrijwillige prostitutie de prostitutie ontdoen van criminele randverschijnselen. Door tevens de exploitatie van onvrijwillige prostitutie strafbaar te stellen alsmede de sancties hierop te verhogen, werd een effectiever strafrechtelijk optreden mogelijk. Door bijvoorbeeld het voordeel trekken uit seksuele handelingen van een minderjarige afzonderlijk strafbaar te stellen, werd een bijdrage geleverd aan de bestrijding van seksueel misbruik van minderjarigen. Met het aanbrengen van een scheiding tussen de verschillende verboden en niet verboden vormen van

¹ Zie ook: Neve e.a. (2007).

² Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 437, nr. 3 en Handelingen Tweede Kamer, 45, 28 januari 1999.

prostitutie zouden vervolgens de rechtspositie en de werkomstandigheden van prostituees verbeteren. Tot slot werd met de nieuwe wetgeving beoogd dat het aantal in de prostitutie werkzame illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel) werd teruggedrongen.

Zes doelstellingen opheffing bordeelverbod

1. het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie;
2. het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
3. het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
4. het beschermen van de positie van prostituees;
5. het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen;
6. het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen.

Gemeentelijk beleid

De centrale overheid koos bij de wetgeving in het kader van de opheffing van het bordeelverbod voor een stelsel waarin zij een sturende taak had. De publieke bemoeienis werd door de centrale overheid overgelaten aan de gemeenten. Het zijn immers de lokale overheden die daadwerkelijk te maken hadden met prostitutie en dus dienden de lokale overheden de voorwaarden te stellen waaronder (exploitatie van) prostitutie binnen hun gemeentegrenzen toelaatbaar was.³ Het gevolg hiervan was dat per gemeente verschillen ontstonden in de wijze waarop de prostitutie werd gereguleerd en gehandhaafd.

Het gemeentelijk prostitutiebeleid zou zich volgens de minister richten op de beheersing, sturing en sanering van het prostitutiewezen en op de verbetering van de omstandigheden waaronder in de prostitutie werd gewerkt.⁴ Hiervoor werd een drietal beleidsterreinen onderscheiden:

1. vestigingsbeleid: hiermee kan invloed worden uitgeoefend op de plaatsing alsmede de aard en omvang van de prostitutiebedrijven;
2. inrichting prostitutiebedrijf: gemeenten kunnen voorschriften opstellen inzake de inrichting, hygiëne en (brand)veiligheid van prostitutiebedrijven;
3. bedrijfsvoering: gemeenten kunnen voorschriften opstellen met betrekking tot de positie en status van de prostituee alsmede overlast voor de buurt van prostitutiebedrijven te voorkomen.

Beleid gemeente Nijmegen

Parallel aan de opheffing van het bordeelverbod was in de gemeente Nijmegen een nieuwe gemeentelijke regelgeving ontwikkeld ten behoeve van de handhaving en de beheersing van de activiteiten van seksbedrijven. Hiervoor was in de gemeente Nijmegen (een reeds eerder ingestelde) werkgroep Opheffing Bordeelverbod geactiveerd. Deze ambtelijke werkgroep bestond uit medewerkers van verschillende afdelingen, belast met veiligheid, bestemmingsplannen, bouw- en woningtoezicht en gezondheidszorg. De werkgroep was gevraagd de op dat moment in de prostitutie bestaande situatie te inventariseren en zich vervolgens uit te spreken over een mogelijk vergunningstelsel alsmede de uitvoering en handhaving daarvan.

Inventarisatie prostitutie Nijmegen

Uit de inventarisatie door de werkgroep van de op dat moment (begin 1999) bestaande prostitutie bleek dat er verschillende vormen van prostitutie aanwezig waren, namelijk:

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 437, nr. 3.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 437, nr. 3.

- straatprostitutie: ongeveer acht tot tien personen boden zich per avond aan op de tippelzone voor straatprostitutie. Over het hele jaar beschouwd lag dit aantal hoger: in 1999 waren door de hulpverlening 199 verschillende vrouwen gesignaleerd;
- raamprostitutie: was geconcentreerd in vijf panden aan de Nieuwe Markt met ongeveer 20 ramen;
- privéhuizen: in Nijmegen waren twee (mogelijk drie) privéhuizen gevestigd waar enkele vrouwen werkten. Er waren geen seksclubs aanwezig.
- escortbedrijven: naar alle waarschijnlijkheid waren acht escortbedrijven actief in Nijmegen en dat aantal zou volgens de werkgroep verder toenemen;
- erotische massagesalons: hiervan waren volgens de werkgroep twee aanwezig in Nijmegen;
- sekswinkels: op het moment van de inventarisatie waren vijf sekswinkels aanwezig in Nijmegen, waarvan twee sekswinkels waren gecombineerd met een seksbioscoop;
- thuiswerkers: de werkgroep had geen zicht op de omvang van deze groep. Deze groep viel bijna geheel buiten de werkingsfeer van de politie en de hulpverlening.

Probleemsituatie

Beleidsopstellers gaven aan dat de gemeente Nijmegen de modelverordening die door de VNG beschikbaar kwam, als belangrijkste bron voor het nieuwe beleid hebben gebruikt. In Nijmegen speelden eind jaren 90 van de vorige eeuw twee problemen die met behulp van het nieuw te ontwikkelen beleid dienden te worden opgelost. Het betrof de benodigde regulering van de tippelzone en het terugdringen van de overlast die met de prostitutie (met name de tippelprostitutie en in mindere mate de raamprostitutie) gepaard ging. Geïnterviewden hadden de indruk dat het met verregaande (georganiseerde) criminaliteit in de prostitutiesector wel mee viel, hoewel mensenhandel wel voorkwam en aangepakt moest worden. Het faciliteren van de tippelprostitutie en een stringente handhaving van een vergunningstelsel werden hiervoor als oplossing gezien.

2. Uitgangspunten

Het Nijmeegse prostitutiebeleid is in hoofdlijnen opgebouwd uit een drietal onderwerpen, namelijk: 1. regulering; 2. gezondheidszorg en hulpverlening; en 3. handhaving. Deze drie onderwerpen zijn uitgewerkt in een viertal deelnota's:⁵

- a. Regulering: Ruimtelijk vestigingsbeleid gemeente Nijmegen;
- b. Regulering: APV-aanpassingen, toelichting en nadere regels;
- c. Gezondheidszorg en hulpverlening;
- d. Handhaving Prostitutiebeleid Gemeente Nijmegen.

Voor elk van de vier componenten is destijds een werkgroep ingesteld. Daarin waren diverse betrokken partijen actief, de hulpverlening, de politie, de wijkraad en gemeentelijke afdelingen zoals bouwen en wonen. Er was onderling sprake van consensus, aldus geïnterviewden. Het struikelpunt kwam met name in een latere fase naar voren. Het betrof de uitvoering van het vergunningstelsel. Meerdere respondenten gaven aan dat de uitvoering hiervan lang heeft geduurd. Dit werd met name toegeschreven aan een capaciteitstekort, terwijl het bovendien moeite kostte om het benodigde advies van de politie te verkrijgen. Het hele daadwerkelijk werkproces was pas later op papier gezet. Dit had volgens een respondent al eerder gekund en beter uitgelegd kunnen worden, met name ten aanzien van de raamprostitutie. Verder werd door een respondent opgemerkt dat er niet

⁵ De belangrijkste onderwerpen die worden behandeld in de vier deelnota's zijn opgenomen in een algemene, overkoepelende nota: Integraal Prostitutiebeleid Gemeente Nijmegen, Algemeen deel. (Gemeente Nijmegen 2000).

is ingezoomd op de arbeidsverhoudingen. De arbeidsinspectie bijvoorbeeld was geen gesprekspartner geweest.

In de vier nota's komt een aantal uitgangspunten (al dan niet speciaal gericht op bepaalde kwetsbare groepen) voor een integraal prostitutiebeleid in de gemeente Nijmegen naar voren, waarvan de grote lijnen hier kort worden besproken.

Omvang

Een eerste uitgangspunt voor de regulatie van de prostitutie in de gemeente Nijmegen was dat bij het opstellen van het beleid werd gekozen voor een consolidatie van de huidige omvang van prostitutie, zowel voor wat betreft de raam- en straatprostitutie als de seksinrichtingen en escortbedrijven. Als reden hiervoor werd aangevoerd dat het nauwelijks was te voorspellen hoe de prostitutie zich in Nijmegen verder zou ontwikkelen, waardoor als uitgangspunt de op dat moment bestaande situatie werd gehanteerd.

Ruimtelijk beleid

Ook ten aanzien van het ruimtelijk beleid werd ingezet op consolidatie van vormen van prostitutie die op dat moment al plaatsvonden op bepaalde plaatsen. Er zou ten aanzien van raamprostitutie zoveel mogelijk worden gewerkt met een positieve bestemming, dat wil zeggen: het aanwijzen (in het bestemmingsplan) van de locaties waar de verschillende vormen van prostitutie plaats mochten vinden. Hierbij werd met andere woorden het in de praktijk gegroeide beleid geformaliseerd. Daarmee moest ook duidelijk worden dat prostitutie buiten de bestemde locaties niet toegestaan was en daartegen zou worden opgetreden. Tevens werd in de nota's de mogelijkheid van uitsluiting van vormen van prostitutie in bepaalde gebieden (oftewel negatief bestemmen) opgenomen.

Verslaafde prostituees

Eén van de groepen waaraan het integrale prostitutiebeleid vanuit het perspectief van de gezondheidszorg en de hulpverlening speciaal aandacht besteedde, was de groep van de verslaafde prostituees. De verslavingsproblematiek is bij deze vrouwen gekoppeld aan de algehele gezondheidstoestand en de psychosociale situatie waarin deze prostituees zich bevinden. Door de verslaving vormt deze groep relatief een groter risico voor de volksgezondheid. De groep verslaafde prostituees was met name werkzaam op de tippelzone. Door de reeds aanwezige hulpverlening op de tippelzone (zoals het medisch spreekuur en maatschappelijke zorg) hadden de GGD en de verslavingszorg (destijds De Grift, thans IrisZorg) regelmatig contact met deze groep prostituees. In de nota's werd echter aangegeven dat voor een effectievere hulpverlening meer continuïteit in het zorg- en hulpaanbod noodzakelijk was. Om dit te kunnen bewerkstelligen was een uitbreiding van de capaciteit en inzet van de hulpverlening een voorwaarde.

Migranten en illegaliteit

Een andere specifiek onderscheiden doelgroep in het Nijmeegse prostitutiebeleid was de groep migranten- en/of illegale prostituees. In de nota's werd naar voren gebracht dat uit landelijk onderzoek bleek dat in de Nederlandse prostitutiebranche een groot aantal buitenlandse prostituees werkzaam was waarvan een aanzienlijk deel illegaal (zonder geldige verblijfstitel). Eén van de doelstellingen van het landelijke beleid was het terugdringen van het aantal illegale prostituees. Een uitgangspunt van het Nijmeegse integrale prostitutiebeleid was het voorkomen van het verder ondergronds gaan van illegale prostituees waardoor de positie en omstandigheden van deze groep verder zou verslechteren. In de nota's werd daarom aangegeven dat in het driehoeksoverleg, waarin handhaving van het prostitutiebeleid een onderwerp van afstemming was, daarom steeds weer gezocht moest worden naar een benadering die zowel recht deed aan de strekking van de wet als aan humanitaire overwegingen.

Regionale afstemming

In de nota's werd de voorkeur uitgesproken om de beleidsafstemming te laten plaatsvinden op regionaal niveau waarbij aansluiting werd gezocht bij de gemeenten uit de politieregio Gelderland-Zuid. Er kwam in de nota's een aantal redenen voor deze keuze naar voren. Zo hebben prostitutie en mensenhandel een bovenlokaal karakter en beperkt dit zich niet enkel tot (de stadskern van) Nijmegen. De ontwikkeling van het beleid zou makkelijker zijn door samen te werken, in plaats van beleidsontwikkeling door elk van de 19 gemeenten van de politieregio Gelderland Zuid afzonderlijk.⁶ Daarbij zou regionaal afgestemde regelgeving het toezicht en de handhaving vergemakkelijken. Harmonisatie van vergunningsvoorwaarden en ook vooral het bestuurlijk handhavingsbeleid was van belang om ongewenste verschuivingseffecten (het zogenoemde waterbedeffect) tegen te gaan. De praktijk had laten zien dat de regionale afstemming, na inspanningen van de toenmalige burgemeester en externe ondersteuning, inderdaad had plaatsgevonden. Met name kleinere gemeenten in de regio waren aanvankelijk terughoudend, aangezien er op dat moment geen prostitutie binnen de gemeentegrenzen plaatsvond. Met de invoering van de opheffing van het bordeelverbod vreesden zij dat zich wel prostitutiebedrijven in de eigen gemeente zouden gaan vestigen. Het hebben kunnen plaatsvinden van regionale afstemming en afspraken werd als een positief aspect van de beleidsontwikkeling gezien.

Projectstructuur

Voor de projectstructuur werd aangesloten bij de hiervoor besproken gewenste regionale afstemming. Voor het opstellen van een integraal prostitutiebeleid was een projectstructuur in het leven geroepen waaraan de belangrijkste betrokkenen bij het prostitutiebeleid van de 19 gemeenten in de regio Gelderland Zuid deelnamen. Daarbij waren onder andere werkgroepen gevormd die zich richtten op verschillende onderwerpen, namelijk: Werkgroep regulering; Werkgroep handhaving; Werkgroep gezondheid en hulpverlening; en Werkgroep communicatie.

Handhaving

Ook wat betreft de handhaving was in de nota's een aantal uitgangspunten opgenomen. In principe werd bij de handhaving een zogenoemd tweesporenbeleid gevolgd: de strafrechtelijke en de bestuurlijke handhaving werden gelijktijdig toegepast en konden elkaar tevens aanvullen. Naast de reguliere opsporingstaak (bijvoorbeeld in het kader van mensenhandel) zou de politie tevens belast zijn met de toezichhoudende en signalerende taak ten behoeve van het bevoegd gezag (het uitvoeren van de controles op grond van de APV).

3. Mechanismen

Om de uitgangspunten in het beleid en in de praktijk tot uiting te kunnen brengen, is in hoofdlijnen in de nota's een drietal mechanismen omschreven, namelijk: de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV), de Nadere Regels Seksinrichtingen en Escortbedrijven en het Bestemmingsplan. Deze vormen van regulering zijn richtinggevend geweest voor het handelen met betrekking tot en het handhaven van de prostitutie in de gemeente Nijmegen.

Vestigingscriteria

Zo werd in voornoemd beleid aan de hand van de eerder beschreven ruimtelijke uitgangspunten vestigingsbeleid ontwikkeld. Belangrijkste uitgangspunt: consolidatie van vormen van prostitutie daar waar ze vóór de opheffing van het bordeelverbod al plaatsvonden in combinatie met een maximeringsstelsel. Dit vestigingsbeleid werd

⁶ Door samenvoeging bestaat de politieregio Gelderland Zuid inmiddels uit 18 gemeenten.

gebaseerd op het onderscheid tussen openlijke prostitutie en besloten prostitutie. Openlijke prostitutie (raam- en straatprostitutie) heeft een duidelijke invloed op het woon- en leefklimaat, onder andere door het openlijk karakter van klantenwerving en de randverschijnselen eromheen zoals extra verkeersdrukte. Bij besloten vormen van prostitutie valt te denken aan seksclubs, privéhuizen, escortbureaus en thuisprostitutie, die een veel minder duidelijke invloed op het woon- en leefklimaat hebben.

Straat- en raamprostitutie zou alleen worden toegestaan binnen de daartoe aangewezen gebieden, die werden beperkt tot de op het moment van regulering bestaande locaties (i.c.: vijf raampanden aan de Nieuwe Markt, en de straatprostitutie aan de Nieuwe Marktstraat). Tevens werden in de APV en Nadere Regels bepalingen opgenomen over bijvoorbeeld omgevingsvereisten en gebruik van de ruimte. Voor de bestaande besloten vormen van prostitutie zou gebruikt worden gemaakt van planologische regelingen – te weten: een paraplubestemmingsplan, of mogelijk partiële herziening van bestaande bestemmingsplannen. Uiteindelijk is alleen het paraplubestemmingsplan als ruimtelijk ordeningsinstrument voor de seksbranche ingezet middels herziening van het bestemmingsplan.

Aan de hand van vestigingscriteria wordt bepaald of een seksinrichting kan worden gelegaliseerd. Indien dit het geval is, zal aanpassing van het bestemmingsplan plaatsvinden. Indien dit niet mogelijk is op basis van de vestigingscriteria, zal in overleg met de gemeente naar een andere locatie worden gezocht. Tot slot is ook beleid voor nieuwe besloten vormen van prostitutie opgenomen: aan de hand van de opgestelde vestigingscriteria zal worden bekeken in hoeverre vestiging hiervan mogelijk is.

Handhavingsafspraken

De handhavingsafspraken (tussen het bestuur, de politie en het Openbaar Ministerie) werden vastgelegd in een handhavingsarrangement. In het handhavingsarrangement zijn drie hoofdcategorieën overtredingen onderscheiden, namelijk: exploitatie zonder vergunning; exploitatie in strijd met de vergunning; en exploitatie in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (mensenhandel).⁷ Er is een aparte afdeling binnen de politie actief die zich met dit onderwerp bezighoudt: het Team Opsporing Mensenhandel (TOM). Dit zogenoemde TOM-team voert naast het houden van toezicht ook haar reguliere opsporingstaken uit. Het team bestaat uit verschillende medewerkers die onder meer de vergunde sector zes maal per jaar controleert op een juiste naleving van de voorschriften. Bij een overtreding gevolgd door een proces-verbaal geldt dat de politie in het proces-verbaal aan dient te geven of de overtreding vaker heeft plaatsgevonden. Eventuele rapporten van eerdere bevindingen dienen ook bij het proces-verbaal te worden gevoegd. Wat betreft eventuele verdenkingen van mensenhandel wordt het van belang geacht dat het Openbaar Ministerie de gemeente over het verloop en de uitkomsten van onderzoeken informeert zodat ook tijdig de nodige bestuurlijke maatregelen kunnen worden getroffen.

Productenpakket hulpverlening

Daarnaast gaven de GGD en De Grift aan een productenpakket voor (de verschillende groepen) prostituees en seksinrichtingen te ontwikkelen in het kader van het gezondheidsbeleid en de hulpverlening. Dit productenpakket zou bestaan uit een aantal producten die zijn gericht op systematische gezondheids- en hygiënecontroles en SOA-screening en -surveillance. De nadere eisen omtrent bijvoorbeeld de hygiëne van seksinrichtingen zijn opgenomen in de APV en de Nadere Regels Seksinrichtingen en Escortbedrijven. Met speciale projecten zou aandacht worden besteed aan specifieke

⁷ Dit artikel is in 2005 gewijzigd in 273a, terwijl deze in 2006 is hernummerd tot 273f.

groepen prostituees, bijvoorbeeld het Cirkelproject dat specifiek gericht is op verslaafde prostituees op de tippelzone.

4. Beoogde inspanningen

De insteek van de gemeente Nijmegen was volgens de nota's dat de uitvoering van het prostitutiebeleid overwegend binnen het staande beleid zou worden gefinancierd. Hierop bestonden wel uitzonderingen. Voor het productenpakket dat zou worden aangeboden door de GGD alsmede de kosten die met vergunningverlening gepaard ging zou extra financiering moeten worden gegeneerd. Daarnaast zouden de extra kosten die worden gemaakt door de GGD in het kader van de hygiënecontroles rechtstreeks op de exploitanten van de seksinrichtingen worden verhaald.

De taken wat betreft de handhaving (uitgevoerd door de politie⁸) zouden worden uitgevoerd door ongeveer tien gebiedsgebonden functionarissen in samenwerking met de regionaal projectleider (expert) prostitutie/mensenhandel (TOM-team). In de praktijk wordt gewerkt met zeven gecertificeerde rechercheurs. Indien hiertoe aanleiding bestaat (bijvoorbeeld in het geval van het vermoeden van een misdrijf), zou dit team kunnen worden aangevuld met deskundigen en zo fungeren als multidisciplinair team. Als deskundigen kunnen optreden: specifieke specialisten geborgd binnen de vreemdelingenrecherche; het Openbaar Ministerie; gemeentelijke afdelingen (bijvoorbeeld Bouwen en Wonen); en/of instanties zoals de Belastingdienst.

5. Gewenste gevolgen

De primaire beoogde resultaten van het beleid richtten zich volgens de betrokkenen in Nijmegen met name op het reguleren van de prostitutiebranche, het terugdringen van de overlast en het verbeteren van de situatie van de prostituees. In de nota's en de gesprekken is een aantal (mogelijke) gevolgen van het nieuwe beleid genoemd. Enerzijds is als mogelijkheid genoemd dat het prostitutiebeleid tot een toename kan leiden van het aantal prostituees dat zich als zelfstandig werknemer vestigt. Daarnaast kon ook het aantal samenwerkingsverbanden op het gebied van prostitutie toenemen, zoals het gezamenlijk opzetten van seksbedrijven.

Anderzijds is door de nota's en de beleidsopstellers ook een aantal ongewenste (mogelijke) gevolgen van het prostitutiebeleid onderkend. Een eerste ongewenst gevolg kon zijn dat er een vlucht ontstond in moeilijk te reguleren vormen van prostitutie, zoals straatprostitutie, escortprostitutie en/of thuisprostitutie. Ook het verder ondergronds gaan van niet toegestane vormen van exploitatie en het aantal schijnvertoningen (zoals zogenaamd zelfstandig werken en schijnhuwelijken) kon verder toenemen.

Of de gestelde doelstellingen volledig zouden worden gehaald, zou volgens de nota Integraal Prostitutiebeleid niet altijd makkelijk objectief zijn vast te stellen. Een voorbeeld hiervan was het beschermen en het verbeteren van de positie van prostituees. Tot op zekere hoogte kan mogelijk wel worden aangegeven of de positie van bepaalde groepen prostituees is verbeterd ten opzichte van een eerder peilmoment. Het probleem hierbij is echter dat het nauwelijks is vast te stellen wanneer een prostituee voldoende beschermd is,

⁸ Groningen is voornamelijk de enige gemeente in Nederland die de controle op de naleving van de vergunningsvoorschriften laat uitvoeren door gemeentelijke ambtenaren.

aangezien hiervoor in de praktijk geen eindsituatie te formuleren valt. Daarnaast doen zich volgens geïnterviewden ook overige ontwikkelingen voor, zoals de steeds verder gaande digitalisering van de samenleving, die van invloed kunnen zijn op de prostitutiebranche. De mogelijkheden voor niet-vergunde aanbieders van prostitutie om actief te zijn nemen hierdoor toe, terwijl tegelijkertijd de traceerbaarheid voor (handhavende) instanties afneemt. In hoeverre zich dit daadwerkelijk voordoet moet echter nog worden ontdekt, dit vraagt volgens de politie om verregaand onderzoek. Ook ontwikkelingen in omliggende gemeenten buiten de regio Gelderland Zuid kunnen van invloed zijn op de Nijmeegse situatie. Zo kan de sluiting van de raamprostitutie in Arnhem tot gevolg hebben gehad dat een deel van de klantenpopulatie nu de Nijmeegse raamprostituties bezoekt. Of dit zich daadwerkelijk heeft voorgedaan zal uit de verdere evaluatie van prostitutiebeleid naar voren komen.

6. Randvoorwaarden

Doorgaans zijn aan de uitvoering van beleid enkele randvoorwaarden verbonden. Een eerste randvoorwaarde kon zijn dat de bij het prostitutiebeleid betrokken partijen voldoende toegerust zijn om hun onderdeel in de uitvoering en handhaving van het beleid te kunnen uitvoeren. Mogelijk zou in sommige gevallen daarvoor deskundigheidsbevordering nodig zijn. Daarnaast waren voor de uitvoering van een gedeelte van het beleid extra financiële middelen nodig. Tevens zou de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen (met name ten aanzien van de benodigde gegevensuitwisseling en communicatie) op een vruchtbare wijze dienen plaats te vinden. Ook de hierboven genoemde regionale afstemming gold volgens geïnterviewden als randvoorwaarde om ongewenste verschuivingseffecten te voorkomen.

7. Schematisch overzicht

Hieronder (figuur 1) worden de aanleiding c.q. het probleem, de uitgangspunten en werkzame mechanismen, alsmede de beoogde inspanningen en gevolgen schematisch weergegeven.

Figuur 1 Schematisch overzicht beleidsveronderstellingen

