

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Datum maart 2023
Onderwerp Evaluatie Zorgaanpak
 straatsekswerkers en brede
 ontwikkelingen tippelzone

Geachte leden van de raad,

In drie eerdere brieven aan uw raad (brief d.d. 23 februari 2021, 6 juli 2021 en 12 juli 2022) hebben wij u op de hoogte gehouden van de Zorgaanpak Straatsekswerkers. Met deze brief en de bijgevoegde evaluatie informeren wij u over de behaalde resultaten met de zorgaanpak. De zorgaanpak hangt in belangrijke mate samen met (het aanwijzingsbesluit van) de tippelzone. Daarom zal ook aandacht worden besteed aan de historische context, het huidige beleid en een aantal juridische ontwikkelingen.

We presenteren vier uitgewerkte scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van de tippelzone en het bieden van zorg en uitstapmogelijkheden aan straatsekswerkers. Met de informatie en de uitgewerkte scenario's ondersteunen we het bepalen van een koers voor de toekomst.

Historische context en beleid

In Nijmegen zijn altijd een aantal straatsekswerkers actief geweest op en rondom de tippelzone. De tippelzone trok niet alleen sekswerkers van Nijmegen en omstreken aan, maar ook veel sekswerkers van elders uit Nederland en steeds vaker uit Oost-Europa. Dit leidde tot steeds meer overlast rondom de tippelzone. Dit was de aanleiding om in 2007 een registratieplicht op te nemen in het aanwijzingsbesluit. Voorwaarden van registratie was dat de sekswerker ten minste twee jaar actief werkzaam was geweest als sekswerker in Nijmegen en bekend was bij zorg verlenende organisaties. Dit had enerzijds tot doel om de overlast terug te dringen en de tippelzone beheersbaar te houden en anderzijds de sekswerkers –wanneer nodig- toe te leiden naar zorg. Op deze wijze bood de tippelzone een relatief veilige werkplek.

In 2022 is het beleid geactualiseerd. Er is gekozen voor het in stand houden van het huidige beleid met een eenmalige en beperkte uitbreiding. Straatsekswerkers konden zich opnieuw registreren voor de tippelzone op basis van een nieuw aanwijzingsbesluit.

Postadres

Gemeente Nijmegen
MO10
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon

5.1.2e
5.1.2e @nijmegen.nl
T 5.1.2e

Ons kenmerk

E23.000592

Bijlage(n)

Bijgevoegd: Ja

Vereisten waren dat de werkers vanaf 1 januari 2020 met regelmaat werkzaam waren op de zone en/of gebruikt maakten van het zorgaanbod. Een geactualiseerd beeld van de tippelzone was van belang. Er waren een aantal straatsekswerkers die in 2007 waren geregistreerd maar die al heel lang uit beeld waren en ook geen aanvraag meer hebben ingediend voor een registratie.

Met de actualisatie van het beleid bleven bestaande rechten in stand en daarnaast kregen de ongeregistreerde straatsekswerkers, die gebruik maakten van het zorgaanbod, toegang tot de tippelzone. Dit betekende ook de keuze voor een beleid gericht op de instandhouding van de uitsterfconstructie die gekoppeld is aan een zorgaanbod. Beheersbaarheid, relatieve veiligheid van de vrouwen en een goede zorgverlening stonden daarbij centraal.

De Zorgaanpak straatsekswerkers

Naast de actualisatie van het beleid is er ook een intensieve zorgaanpak ontwikkeld om straatsekswerkers te begeleiden richting zorg en het uitstappen uit het straatsekswerk. Met het besluit om de tippelzone open te houden, is het plan van aanpak bijgesteld en is de focus verschoven naar lotsverbetering (en minder gericht op het uitstappen).

Lotsverbetering betekent in dit geval het bieden van ondersteuning bij de individuele zorgvraag van de straatsekswerker, op gebied van onder andere huisvesting, behandeling, aandacht voor welzijn of fysieke verzorging. Het belangrijkste doel van de zorgaanpak was het bevorderen van contact met de doelgroep, gericht op het belang van het bieden van begeleiding en rust, en (secundair) mogelijk een toekomst buiten de straatprostitutie. De beheersbaarheid in het kader van openbare orde en overlast, alsmede het bieden van een relatief veilige plek waar het contact met de doelgroep kon ontstaan waren van belang.

Inhoud zorgaanpak

Het project Zorgaanpak straatsekswerkers startte 1 augustus 2021 en liep tot 1 februari 2023. Van 1 februari tot 1 augustus 2023 worden de aanbevelingen uit het evaluatierapport verder uitgewerkt. Samen met de betrokken partners worden goede afspraken gemaakt over structurele borging van belangrijke onderdelen van het project.

De zorgaanpak is een specifiek voor de doelgroep ontwikkelde aanpak, gericht op de meest kwetsbare sekswerkers, voor wie het in het kader van hun gezondheid en veiligheid dringend gewenst is om maatwerk te bieden. De nadruk van het maatwerk ligt op het bieden van rust en stabiliteit en het bieden van ondersteuning om bijvoorbeeld af te kicken van een harddrugsverslaving, met als doel te komen tot ruimte voor lotsverbetering. Lotsverbetering moet in het kader van de zorgaanpak worden gezien zoals hierboven beschreven (o.a. begeleiden naar huisvesting, mogelijkheden voor behandeling, tot rust komen) en is, zolang de tippelzone open is, niet specifiek gericht op uitstappen. De uitvoering van de zorgaanpak is georganiseerd vanuit een vast team van professionals met passende expertise en met inzet van ervaringsdeskundigen. Een casemanager is daarbij de spil naar de vrouw toe. Hierbij wordt in belangrijke mate aansluiting gezocht bij bestaande zorgpartijen.

Bij de start van het project zijn er drie doelstellingen geformuleerd, dit zijn:

1. Zorg bieden aan alle straatsekswerkers werkzaam in Nijmegen;
2. Individuele straatsekswerkers motiveren en ondersteunen om uit het straatsekswerk te stappen;
3. Het ontwikkelen van een hulpmethodiek, met inzet van specifieke expertise, die meer aansluit bij deze doelgroep met haar specifieke problematiek, waardoor lotsverbetering ontstaat.

Belangrijkste conclusies

De evaluatie laat zien dat de drie geformuleerde doelstellingen zijn behaald. Vanuit de zorgaanpak zijn, samen met politie, handhaving en de projectleiding alle straatsekswerkers in beeld gebracht. Er is contact met hen gezocht en waar mogelijk is gestart met zorg. Bij alle vrouwen is stoppen met straatsekswerk onderwerp van gesprek in de ondersteuning geweest. Drie vrouwen (van de 20) zijn daadwerkelijk uitgestapt. Vanuit de zorgaanpak zijn verschillende methodieken toegepast om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de mogelijkheden en omstandigheden van de doelgroep. De evaluatie gaat niet nadrukkelijk in op persoonlijke effectiviteit van de ingezette methodieken. De uitgebreide evaluatie is toegevoegd als bijlage 1 bij deze brief.

Borging

De zorgaanpak is in de afrondende fase. Momenteel wordt onderzocht welke elementen van de aanpak essentieel zijn en in hoeverre deze activiteiten moeten worden ondergebracht in de reguliere werkzaamheden van betrokken partijen. Ook wordt gezien in hoeverre deze activiteiten een aanvulling zijn op het al bestaande zorgaanbod voor de doelgroep straatsekswerkers. Het gaat hierbij om:

1. het inregelen van de gemeentelijke regie, inclusief het actualiseren van het beleid en een toekomstvisie
 2. de organisatie van casemanagement en ervaringsdeskundigen vanuit verschillende organisaties in een *dedicated team*
 3. regelen van flexibel budget voor de aanpak
 4. uitwerken van de aanbevelingen op het gebied van wonen en zorg
- ad.1 Het inregelen van gemeentelijke regie (de vorm en mate van regie) hangt samen met de te bepalen koers, zie hieronder in de beschrijving van de vier verschillende scenario's. Zowel vanuit zorg als vanuit veiligheid is het wenselijk dat de gemeente (integraal) de regie neemt, ook in relatie tot andere projecten en ontwikkelingen.
- ad.2 De borging van casemanagement en ervaringsdeskundigheid wordt belegd bij onze directe partners: de GGD en IrisZorg, waarbij afspraken worden gemaakt over sturing en regie. In onze vaste subsidierelatie met beide partijen kunnen deze onderdelen worden opgenomen voor 2024. Ter overbrugging van 1 augustus t/m 31 december 2023 zijn extra middelen noodzakelijk.
- ad.3 Het inregelen van een flexibel budget voor 2023 (augustus t/m december) vraagt eveneens om extra middelen. Voor 2024 wordt onderzocht of dit kan worden meegenomen in de bestaande subsidieafspraken van de betrokken partijen.

- ad.4 In de evaluatie zijn diverse aanbevelingen gedaan rondom wonen en zorg. Deze aanbevelingen moeten verder integraal worden uitgewerkt, in samenwerking met de betrokken zorgpartijen. Ten aanzien van meerdere onderwerpen op dit thema moet worden onderzocht hoe dit financieel kan worden onderbouwd.

Juridische ontwikkelingen

Het aanwijzingsbesluit dat in 2022 is vastgesteld op basis waarvan de registraties zijn verleend, heeft vragen opgeleverd vanuit de straatsekswerkers. Twee aangevraagde registraties zijn geweigerd omdat deze niet voldoen aan de in het besluit gestelde voorwaarden. De aanvragers zijn beide nieuwe gevallen die tot nu toe niet werkzaam zijn geweest op de tippelzone en die ook geen gebruik hebben gemaakt van het zorgaanbod. Dit heeft geleid tot juridische stappen door de aanvragers. Naast de twee aanvragers heeft ook de Stichting Bureau Clara Wichmann bezwaar gemaakt tegen de twee afwijzingsbesluiten. Op verzoek van bezwaarmakers heeft na de hoorzitting een constructief gesprek plaatsgevonden over het bestaande beleid, de landelijke ontwikkelingen en de tippelzone in Nijmegen. Tijdens dit gesprek hebben bezwaarmakers aangegeven voorstander te zijn van het openhouden van de tippelzone, en middels een systeem van ‘collaborative governance’ (beleid met alle betrokken partijen – van straat tot bestuurskamer - doorlopend vormgeven en bijsturen) te optimaliseren. Een dergelijke werkwijze vraagt wel veel inzet van het gemeentelijk apparaat. Tevens hebben zij aangegeven dat de uitsterfconstructie en de registratie voor de tippelzone dient te worden losgelaten wegens o.a. strijd met het recht op privacy. In overleg met bezwaarmakers is afgesproken dat de behandeling van de bezwaarschriften wordt aangehouden totdat er nieuw beleid wordt vastgesteld door het gemeentebestuur.

De juridische procedures zullen op termijn mogelijk gevolgen hebben voor het beleid rondom de tippelzone. Op het moment dat de uitsterfconstructie wordt losgelaten in het beleid wordt het lastig om als voorwaarde te stellen dat er gebruik moet worden gemaakt van het zorgaanbod. Dit staat op gespannen voet met de Dienstenrichtlijn en het gelijkheidsbeginsel.

Daarnaast levert de registratie van straatsekswerkers mogelijk strijd op met het recht op privacy. De vraag is namelijk of de registratieplicht mag op basis van de AVG. De registratie is namelijk een vorm van het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Ook landelijk worden er vragen gesteld over registratie van sekswerkers en wordt er gewerkt aan een wet om dit beter te regelen. Wanneer en of deze wetgeving daadwerkelijk tot stand komt is nog onzeker. Tot die tijd wegen de juridische risico's zwaar en spelen verschillende visies en belangen een rol. Een belangrijk juridisch risico is dat, wanneer de bezwaarprocedures worden doorgezet, de rechter kan besluiten dat het beleid in strijd is met de wet. Dit kan betekenen dat Nijmegen van de een op de andere dag geen geldig beleid meer heeft. Dit speelt niet alleen in Nijmegen, ook andere steden worstelen met het maken van beleid voor straatsekswerk.

Tot nu toe vormden in Nijmegen beheersbaarheid, de relatieve veiligheid van de straatsekswerkers en het belang van een goede zorgverlening een zwaarwegend algemeen belang. Met het huidige beleid, waarbij de straatsekswerkers worden geregistreerd en het

zorgaanbod centraal staat, worden deze belangen geborgd. Echter, de ervaringen in Nijmegen, de ontwikkelingen in andere steden en de juridische aspecten zijn belangrijk om mee te laten wegen in het ontwikkelen van een koers voor de tippelzone.

Scenario's

Op basis van bovenstaande kunnen een aantal scenario's worden geformuleerd voor de toekomst van de tippelzone. Elk scenario kent bepaalde kansen en risico's. Deze zijn daarom niet uitputtend beschreven, maar vormen een richtlijn. Belangrijk is het om te realiseren dat het open houden van de tippelzone slechts relatieve (schijn-) veiligheid biedt voor de straatsekswerkers en dat hun beroep altijd kwetsbaarheden met zich meebrengt. Daarnaast levert het open houden van de zone met een vorm van registratie juridische risico's op. We zien dat lotsverbetering slechts beperkt tot stand komt en dat alleen het sluiten van de zone een positieve prikkel geeft en beweegt tot uitstappen uit het straatsekswerk. De zorgaanpak als zodanig wordt in alle vier de scenario's conform de adviezen uit de evaluatie geborgd in reguliere structuren. Dit betekent concreet dat bij geen van de scenario's een separaat project Zorgaanpak inclusief bijbehorende projectstructuur en inhuur van een adviesbureau wordt bestendigd.

	Beleid	Risico's	Kansen
Scenario 1: beperkte openstelling	Zone blijft conform huidig beleid en aanwijzingsbesluit in stand. De registratie van straatsekswerkers blijft gehandhaafd. Focus op de lokale kwetsbare groep blijft via de borging zorgaanpak in reguliere structuren. Beleid blijft gericht op uitsterfconstructie.	<p>De instandhouding van de uitsterfconstructie en registratieplicht is in strijd met het recht op privacy. Daarmee kent dit scenario juridische risico's.</p> <p>Een wetswijziging ten aanzien van registratie is mogelijk aanstaande.</p> <p>Als de procedures worden voortgezet kan een rechterlijke uitspraak betekenen dat het huidige beleid van de één op andere dag in strijd wordt verklaard met de wet.</p> <p>Een heel kleine groep (19 personen), met name kwetsbare sekswerkers, maakt nog gebruik van de zone.</p> <p>Zolang de tippelzone open is, wordt de kans op uitstappen verkleind.</p>	<p>De zone en de aanwezigheid van zorg en beveiliging maakt de zone beheersbaar op gebied van openbare orde en overlast.</p> <p>Op gebied van zorg en welzijn blijft een kwetsbare doelgroep toegang houden tot zorgverlening. Deze groep blijft in beeld en de zone biedt een relatief veilige werkplek.</p>
Scenario 2: maximum stelsel	Zone wordt opengesteld voor een maximum aantal sekswerkers. Op basis van een verdeelsleutel (bijv. loting) worden straatsekswerkers geregistreerd voor een nader te bepalen aantal jaren. Hierdoor is nieuwe instroom mogelijk, maar wel gelimiteerd. De uitsterfconstructie wordt hiermee vervangen door een maximumstelsel. Er geldt geen verplichting meer om in beeld te zijn bij de zorgpartners.	<p>Dit scenario vereist nog steeds een registratie van straatsekswerkers. Er blijven dus juridische risico's m.b.t. de registratieplicht (recht op privacy).</p> <p>Afhankelijk van het te kiezen maximum kan er meer overlast ontstaan. De aanzuigende werking van de tippelzone zal toenemen.</p> <p>De verdeelsleutel en de voorwaarden die worden gehanteerd dienen te voldoen aan het gelijkheidsbeginsel/ Dienstenrichtlijn. De tippelzone is dan niet meer uitsluitend voor de kwetsbare doelgroep en we kunnen deze doelgroep niet een aparte positie toekennen.</p>	<p>Kans om samen met partijen, via een constructie van collaborative governance, te werken aan nieuw beleid.</p> <p>Minder kans op juridische procedures.</p> <p>De zone biedt een relatief veilige werkplek voor een bredere groep sekswerkers.</p>

Scenario 3: volledige opening	Zone wordt volledig opengesteld zonder verplichte registratie. Optioneel kan verkend worden of het hanteren van een maximum met gebruik van dagpasjes wenselijk is.	Er is een risico op toenemende overlast en openbare orde problemen. De aanzuigende werking van de tippelzone zal toenemen. Het zicht vanuit de zorg op lokale straatsekswerkers wordt lastiger en er is een risico op verdringingseffecten van de lokale kwetsbare doelgroep. Afhankelijk van wel/geen maximumstelsel is de vraag of de locatie nog toereikend is. Ook voor de dagpasjes moeten persoonsgegevens verwerkt worden (bijv. leeftijdscontrole), hetgeen juridische risico's met zich meebrengt.	Samen met betrokken partijen, via een constructie van collaborative governance, doorlopend werken aan nieuw beleid. Minder kans op juridische procedures. De zone biedt een relatief veilige werkplek voor een bredere groep sekswerkers. Mogelijkheden voor het verkennen van een nieuwe locatie.
Scenario 4: volledige sluiting	De tippelzone en de huiskamer worden gesloten. Het aanwijzingsbesluit wordt ingetrokken en het is niet langer toegestaan om te tippelen in Nijmegen. Binnen dit scenario zou verkend kunnen worden in hoeverre het wenselijk is een huiskamer bij Iriszorg ingericht te houden.	Een relatief veilige werkplek voor de straatsekswerkers verdwijnt hiermee. Mogelijk toename agressie, misbruik en geweld tegen de sekswerkers. Toename van illegaliteit, minder zicht op de straatsekswerkers.	Regie bij de beëindiging van de tippelzone (en de stappen die daarbij genomen moeten worden) ligt bij het bestuur en is niet afhankelijk van een gerechtelijke procedures. Sluiting van de tippelzone geeft duidelijkheid. Straatsekswerk wordt verboden, handhaving van dit verbod is eenduidig. Door de tippelzone te sluiten kan er lotsverbetering ontstaan, doordat er een positieve prikkel ontstaat om uit het straatsekswerk te stappen.

Er kan een technische toelichting inzake de zorgaanpak en deze scenario's worden verzorgd.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

Drs. A.P.W. van de Klift

drs. H.M.F. Bruls

gemeentesecretaris

Burgemeester

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	1