

Overlast in relatie tot prostitutie

Evaluatie Utrechts Prostitutiebeleid

deelrapportage 1

Colofon

uitgave

Afdeling Bestuursinformatie
Sector Bestuurs- en Concernzaken
Gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE Utrecht
030 286 1350
bestuursinformatie@utrecht.nl

in opdracht van

Afdeling Openbare Orde en Veiligheid, Bestuurs- en Concerndienst
Afdeling Maatschappelijke Gezondheidszorg, GG&GD Utrecht
Afdeling Welzijn, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
Gemeente Utrecht

internet

www.onderzoek.utrecht.nl

rapportage

Afdeling Bestuursinformatie

informatie

Secretariaat Afdeling Bestuursinformatie
030 – 286 61350

drukwerk

OBT Opmeer, Den Haag

bronvermelding

Het overnemen van gegevens uit deze publicatie is toegestaan met de bronvermelding:
Bestuursinformatie, gemeente Utrecht

Februari 2009

Samenvatting

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft in het Collegeprogramma 'Utrecht voor elkaar' (2006) het voornemen opgenomen in 2008 het prostitutiebeleid te evalueren met als doel het huidige beleid zonodig te verbeteren. De afdeling Bestuursinformatie heeft, in samenwerking met Regioplan Beleidsonderzoek, het afgelopen jaar een uitgebreid evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het Utrechts prostitutiebeleid. Dit rapport doet verslag van resultaten met betrekking tot overlast. Een samenvattende eindrapportage geeft een overzicht van de alle uitkomsten van het onderzoek en brengt deze met elkaar in verband.

Utrechts beleid in relatie tot overlast van prostitutie

Om de overlast van en door prostitutie te beperken hanteert Utrecht een maximumstelsel in combinatie met een vergunningplicht voor exploitatie. Daarbij is het uitgangspunt kleine beheersbare prostitutiegebieden. Sinds 1986 is een tippelzone aan de Europalaan ingesteld. Tippelen buiten deze zone en op andere tijdstippen dan welke zijn vastgesteld is verboden. Sinds 2005 geldt bovendien een systeem van persoonsgebonden vergunningen, waardoor een regulering en een betere aanpak van overlast op de tippelzone mogelijk is.

Uitvoering en organisatie beleid

Het aantal exploitatievergunningen voor seksinrichtingen is in Utrecht gemaximeerd op 54 (162 werkplekken). Raamprostitutie is alleen toegestaan op het Zandpad en in de Hardebollenstraat. Er zijn maximaal 150 persoonsgebonden vergunningen beschikbaar voor tippelen op de tippelzone. Een vast aandeel van deze vergunningen is gereserveerd voor vrouwen uit de Utrechtse zorgregio. Vanaf 2005 geldt een verscherpte controle door gemeente en politie op het voor exploitanten van seksinrichtingen verplichte toezicht. Dit heeft geleid tot het intrekken van drie exploitatievergunningen. Andere overlastbeperkende maatregelen zijn de aanleg van een separaat fietspad op het Zandpad en het instellen van cameratoezicht in de omliggende straten van de Hardebollenstraat. Op het gebied van vergunningverlening en toezicht zijn diverse samenwerkingsovereenkomsten tussen de gemeente en de politie. Hulpverleningsinstanties zoals HAP en Habi Tante hebben naast een hulpverlenende rol ook een rol in het verminderen overlast.

Omvang overlast

Resultaten van het evaluatieonderzoek laten zien dat in Utrecht dagelijks tussen de 350 en 400 prostituees actief zijn in het vergunde deel van de prostitutiesector. Op jaarbasis gaat het naar schatting om ruim 1.000 verschillende prostituees. Vooral het aantal op het Zandpad werkzame vrouwen is het afgelopen jaren flink toegenomen.

Het aantal door de politie geregistreerde incidenten van overlast van of door prostitutie is de afgelopen twee jaar afgenomen van 442 in 2005 naar 281 in 2007. Het aantal bewonersmeldingen betreffende overlast van of door prostitutie is erg laag (16 in anderhalf jaar) en blijkt geen goede graadmeter voor overlast. Bewonersonderzoek uitgevoerd in het kader van deze evaluatie laat zien dat omwonenden in de buurt van het Zandpad extreem veel overlast ervaren. Vooral van jongeren

(86%), maar de helft van de bewoners relateert overlast ook direct aan prostitutie. Daarnaast voelt ook een zeer groot aandeel (73%) zich wel eens onveilig. De gevoelens van onveiligheid blijken vooral samen te hangen met het publiek dat door de prostitutie wordt aangetrokken en voor een deel ook door pooiers. Hulpverleners en controlerende instanties melden vooral de overlast van diverse personen die op de prostitutie afkomen ('randfiguren').

Wat betreft de Hardebollenstraat: omwonenden ervaren vooral overlast van jongeren en drugshandel en -gebruik. Slechts een klein deel van de omwonenden heeft direct overlast van de prostitutie. Winkeliers in het gebied ondervinden vooral overlast van dak- en thuislozen, jongeren en drugs. Tot slot zijn de onveiligheidsgevoelens van omwonenden van de Europalaan laag (18%); slechts een op de acht ondervindt overlast van de prostitutie. Prostituees zelf noemen overlast door verminderde openstelling van de HAP-bus en de overlast als gevolg van illegale tippelpraktijken.

Effectiviteit van het Utrechtse beleid op het gebied van overlast

Op uitvoerend niveau zijn alle betrokkenen erg tevreden over de samenwerking die er is tussen de politie, gemeente en andere partijen zoals de Belastingdienst en het HAP. In het algemeen is met betrekking tot overlast op strategisch niveau de afstemming tussen partijen niet altijd eenduidig. Zo zijn er geen duidelijke afspraken over de inzet van partijen als het gaat om toezicht en handhaving en de prioriteit die (overlast door) prostitutie hierbij heeft. De capaciteit van de politie is een knelpunt. De Utrechtse rekenkamer concludeert dat de doelmatigheid van de handhaving van prostitutie niet voldoende is.

Wat betreft de effectiviteit van het beleid met betrekking tot de verschillende locaties:

Zandpad: omwonenden ervaren erg veel overlast van de prostitutie op het Zandpad. Meer dan de helft van de omwonenden is echter wel tevreden over de gemeentelijke inspanningen voor overlastbestrijding. De effecten van toezicht door exploitant op overlast en onveiligheidsgevoelens zijn volgens omwonenden beperkt. Het separate fietspad op overlast en onveiligheidsgevoelens heeft volgens veel omwonenden wel een positief effect (beide 54%).

Hardebollenstraat: een grote groep omwonenden (59%) is (zeer) tevreden over inspanningen gemeente om overlast aan te pakken. Echter een groep bewoners die prostitutie uit de buurt willen zien de inzet van gemeente en politie niet. Het effect van het toezicht door de exploitant op overlast en veiligheidsgevoelens omwonenden is er nauwelijks. Het cameratoezicht heeft volgens 23% van de omwonenden wel een positief effect op de onveiligheidsgevoelens.

Europalaan: het beleid omtrent prostitutie op de tippelzone aan de Europalaan is op vele punten succesvol. Met name de goede zorgstructuur, de inzet van politie en HAP en korte lijnen zorgen voor een beheersbare omgeving. De politie en de gemeente zijn tevreden over de samenwerking; de onderlinge samenwerking van betrokken instanties is van belang in het terugdringen van overlast. Het effect van de persoonlijke vergunningen op overlast is volgens een klein deel van de omwonenden (14%) zichtbaar. De politie en de gemeente hebben hiervan een veel positiever beeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
2 Beleid voorkomen en bestrijden van overlast	9
3 Uitvoering en organisatie beleid	15
4 Omvang en ontwikkeling overlast	23
5 Effectiviteit bestrijden en voorkomen overlast	39
6 Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen	53
Bijlagen	59
Bijlage 1 – Literatuur	60
Bijlage 2 – Prostitutiebeleid in programma OOV	61
Bijlage 3 – Onderzoek en data	64

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft in hun Collegeprogramma 'Utrecht voor elkaar' (2006) het voornemen opgenomen om in 2008 het prostitutiebeleid in Utrecht te evalueren. Dit met als doel om het huidige beleid zonodig te verbeteren. Naar aanleiding van dit voornemen heeft Bestuursinformatie in samenwerking met Regioplan Beleidsonderzoek het afgelopen half jaar een uitgebreid evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het gehele prostitutiebeleid binnen de gemeente Utrecht.

De hoofddoelstelling van het evaluatieonderzoek is het geven van inzicht in de actuele stand van zaken in het Utrechtse prostitutiedossier en vanuit de bevindingen aanbevelingen doen voor het eventueel aanpassen, veranderen en/of verbeteren van het Utrechtse prostitutiebeleid.

De evaluatie richt zich op de vijf thema's van het Utrechtse prostitutiebeleid:

1. Beperken van de overlast
2. Gezondheid, welzijn en veiligheid van prostituees
3. Voorkomen van mensenhandel, niet-vergunde en gedwongen prostitutie
4. Preventie
5. Ondersteuning aan uitstappers

In deze rapportage gaan we in op het deel van de evaluatie dat zich richt op het beperken van de overlast van of door prostitutie in Utrecht. Dit rapport is één van de deelrapportages van het evaluatieonderzoek naar het prostitutiebeleid van de gemeente Utrecht. Voor meer informatie over het totale evaluatieonderzoek en de andere thema's verwijzen we naar de samenvattende eindrapportage en de overige deelrapportages.

De hoofddoelstelling van het evaluatieonderzoek is het geven van inzicht in de actuele stand van zaken in het Utrechtse prostitutiedossier en vanuit de bevindingen aanbevelingen doen voor het eventueel aanpassen, veranderen en/of verbeteren van het Utrechtse prostitutiebeleid. De hoofddoelstelling leidt voor het thema 'Overlast' tot de volgende afgeleide onderzoeksvragen:

- Wat is de stand van zaken omtrent de omvang van overlast (zowel feitelijk als ervaren) van zowel de vergunde als de niet-vergunde prostitutie?
- Zijn er wijzigingen in de omvang ten opzichte van de nulmeting in 2006?
- Wat is het Utrechtse beleid ten aanzien van het bestrijden van overlast van prostitutie?
- Wat zijn activiteiten ten aanzien van de vergunde prostitutie?
- Zijn er activiteiten en locaties van de niet-vergunde prostitutie bekend?
- Wat gaat er goed in het Utrechtse beleid met betrekking tot het beperken van de overlast, naar mening van betrokkenen? Wat gaat er niet goed: zijn er lacunes in het beleid en/of knelpunten bij de uitvoering?
- Wat zegt landelijk onderzoek op dit gebied en wat is het beleid van andere (met name G4) gemeenten?

1.2 Opzet van het onderzoek

Om meer te weten te komen over overlast van of door prostitutie in Utrecht en de aanpak hiervan hebben we via verschillende wegen en bronnen de volgende informatie verzameld:

- Deskresearch en literatuuronderzoek: landelijk beleid, beleid gemeente Utrecht en beleid andere gemeenten
- Registraties politie en gemeente: registraties van overlast en vergunningverlening
- Enquêteonderzoek bewoners prostitutiegebieden: beleving veiligheid en overlast in de buurt
- Interviews met betrokkenen bij gemeente, politie, bewoners en andere (hulp)organisaties (o.a. HAP (Huiskamer Aanloop Prostituees) en opvanginstellingen), gespreksonderwerpen: beleid gemeente Utrecht, ervaringen met uitvoering van het beleid en beoordeling van de effectiviteit van het beleid.

1.3 Begrippen en definities

Wat is overlast?

Overlast is een subjectief begrip. Wat de één als overlast ervaart, daar heeft de ander helemaal geen last van. Ook in dit onderzoek is overlast door prostitutie een subjectief begrip, we hebben ook geen poging ondernomen dit te objectiveren. In de praktijk is het immers ook zo dat iedere melding van overlast om actie vraagt.

Als het gaat om het voorkomen van overlast en de effectiviteit van het beleid hierin zijn er geen objectief vastgestelde normen of doelstellingen. We gaan dan ook uit van het oordeel van betrokken geïnterviewden en omwonenden, zo mogelijk onderbouwd met beschikbare registraties. Hierbij hebben we betrokkenen zoveel mogelijk gevraagd naar concrete situaties en voorbeelden. In onderliggende rapportage beschrijven we de resultaten hiervan.

1.4 Leeswijzer

U vindt in deze rapportage achtereenvolgens in het eerste hoofdstuk een beschrijving van het Utrechtse beleid als het gaat om het voorkomen en bestrijden van overlast door prostitutie in de stad. Hoofdstuk 2 gaat in op de toepassing van dit beleid, de instrumenten die er gebruikt worden. In hoofdstuk 3 wordt de omvang en ontwikkeling van overlast door prostitutie in de stad besproken. In hoofdstuk 4 gaan we in op het oordeel van betrokkenen over de effectiviteit van het beleid en de maatregelen die er genomen zijn. In hoofdstuk 5 concluderen we of het gevoerde beleid aansluit bij de bestaande situatie en overlast door prostitutie op effectieve wijze weet te voorkomen of bestrijden. Tevens geven we aanknopingspunten hoe het huidige beleid te verbeteren.

2 Beleid voorkomen en bestrijden van overlast

- Om de overlast van en door prostitutie te beperken hanteert Utrecht een maximumstelsel in combinatie met een vergunningplicht voor exploitatie. Daarbij is het uitgangspunt kleine beheersbare prostitutiegebieden.
- Sinds 1986 is een tippelzone aan de Europalaan ingesteld. Tippelen buiten deze zone en op andere tijdstippen dan welke zijn vastgesteld is verboden. Sinds 2005 geldt bovendien een systeem van persoonsgebonden vergunningen, waardoor een regulering en een betere aanpak van overlast op de tippelzone mogelijk is.

2.1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk geven we een overzicht van het Utrechtse beleid om overlast door prostitutie in de stad te voorkomen en te bestrijden als het zich voordoet. Om dit beleid in een kader te zien beschrijven we kort wat er landelijk op dit gebied is geregeld en hoe er in andere steden wordt omgegaan met overlast door prostitutie.

2.2 Landelijk beleid

Invulling prostitutiebeleid ligt bij gemeenten, landelijke prostitutiewet wordt ontwikkeld

De kern van het huidige Nederlandse prostitutiebeleid is legalisering van de prostitutiesector, met strenge maatregelen tegen onvrijwillige prostitutie en dwang. Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is in Nederland het runnen (exploiteren) van een seksinrichting waarin meerderjarige prostitué(e)s vrijwillig werkzaam zijn, toegestaan. De exploitant dient wel in bezit te zijn van een gemeentelijke vergunning (indien een vergunning vereist is) en moet aan de gestelde voorwaarden voldoen. De gedachte is dat door de exploitatie uit de criminele sfeer te halen, de overheid meer mogelijkheden ter beschikking heeft om de prostitutiebranche te sturen en te saneren.

De overheid koos er in 2000 voor om geen landelijke prostitutiewet te maken. Onder meer omdat nu blijkt dat de misstanden in de prostitutie onvoldoende bestreden kunnen worden is het rijk bezig met de ontwikkeling van een landelijke prostitutiewet. Op dit moment ligt de uitvoering nog primair bij de gemeenten. In de huidige situatie zijn gemeenten de belangrijkste vormgevers van het prostitutiebeleid. De gemeenten stellen de voorwaarden waaronder bordelen binnen hun gemeentegrenzen toelaatbaar zijn. Ze kunnen daartoe een vergunningenbeleid voeren. Een vergunningstelsel is dan één van de manieren om overlast tegen te kunnen gaan.

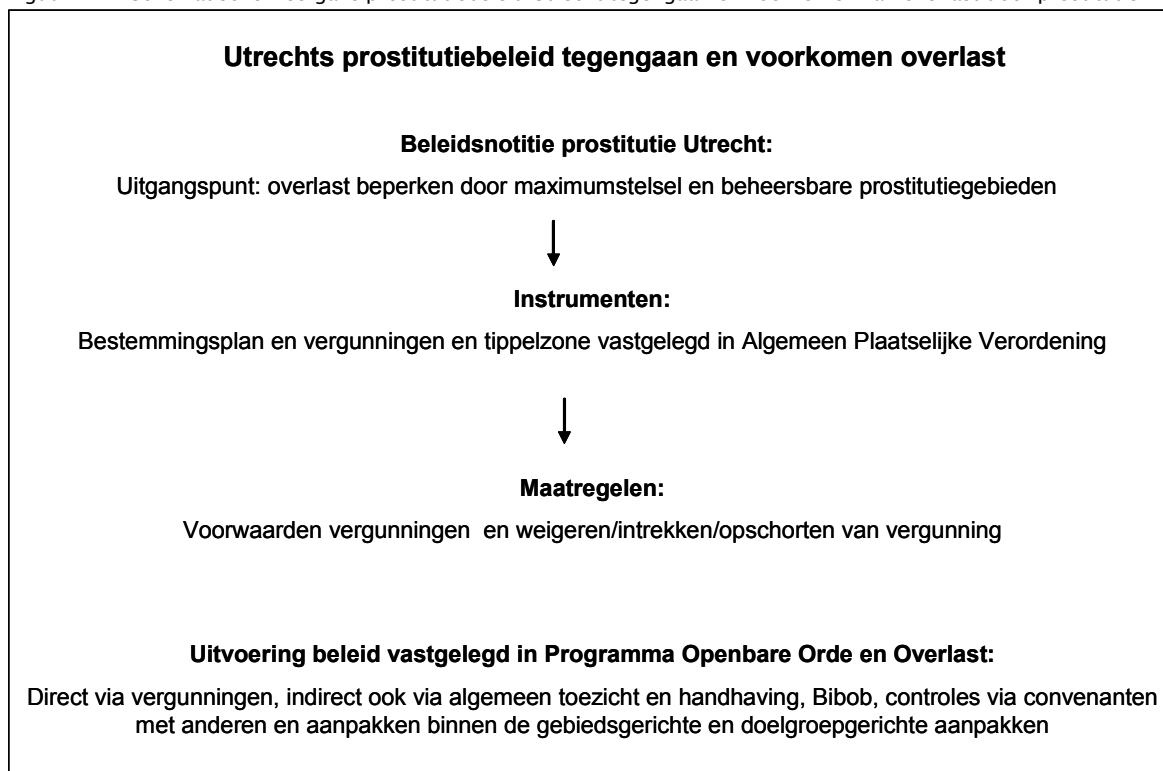
2.3 Prostitutiebeleid in Utrecht wat betreft tegengaan van overlast

Beleidsnotitie prostitutie: overlast beperken door maximumstelsel en kleine beheersbare gebieden

De basis van het Utrechtse prostitutiebeleid wordt gevormd door de 'Beleidsnotitie Prostitutie' (Gemeente Utrecht, 1999). Deze notitie beschrijft het gemeentelijke beleid na de opheffing van het bordeelverbod. Openbare orde en veiligheidsaspecten vormen een belangrijk onderdeel van de notitie. Uitgangspunt van het prostitutiebeleid is een zogenaamd maximumstelsel (geen verdere uitbreiding van het aantal prostitutiebedrijven) in combinatie met een vergunningsplicht voor exploitatie. Vanwege het risico op overlast en aantasting van de leefomgeving geeft de gemeente de voorkeur aan kleine beheersbare gebieden.

Hieronder beschrijven we via welke instrumenten, met welke maatregelen en in welk programma dit beleid verder is uitgewerkt.

Figuur 2.1 – Schematische weergave prostitutiebeleid Utrecht tegengaan en voorkomen van overlast door prostitutie



Bron: Beleidsstukken gemeente Utrecht

Beperken uitbreiding via bestemmingsplan en vergunningstelsel in APV

Het beperken van het aantal prostitutielocaties en het aantal seksinrichtingen op die locaties wordt gereguleerd in verschillende instrumenten (Gemeente Utrecht, 1999):

- a) planologische instrumenten: Bestemmingsplan, Algemene Leef Milieu Verordening en Bouwkundige voorschriften.

- b) Algemeen Plaatselijke Verordening (APV): vergunningstelsel, maximumstelsel, voorwaarden vergunningverlening en vaststellen specifieke locaties tippelen.

In het Bestemmingsplan zijn de destijds bestaande locaties voor raamprostitutie (Hardebollenstraat en Zandpad) en bordelen cq. privé-huizen vastgelegd als prostitutielocatie. De vestiging van nieuwe prostitutiebedrijven is door de bestemmingsplannen nauwelijks mogelijk. Hiertoe zouden bestemmingsplannen moeten worden aangepast.

Hiernaast is via de APV een vergunningstelsel ingevoerd voor exploitanten van seksinrichtingen en in 2005 is hieraan een vergunningstelsel voor tippellocatie De Baan toegevoegd. Het doel van het vergunningstelsel is naast het behartigen van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van de aantasting van de woon- en leefomgeving, de veiligheid van personen en goederen, de verkeersvrijheid en -veiligheid, de gezondheid of zedelijkheid en de arbeidsomstandigheden van de prostituee (Gemeente Utrecht, 2005). In deze rapportage gaan we in op de effectiviteit van de vergunningen als het gaat om het handhaven van de openbare orde en het voorkomen en bestrijden van overlast.

Voor meer informatie over het totale Utrechtse beleid over prostitutie verwijzen we naar de overkoepelende eindrapportage en de verschillende deelrapportages.

Mogelijkheden om overlast tegen te gaan via vergunningstelsel voor exploitatie

Het vergunningstelsel voor de exploitatie van prostitutiebedrijven biedt de gemeente de mogelijkheid om via het bestuursrecht overlast en criminaliteit in de prostitutie te bestrijden. Een vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken. De artikelen 70 t/m 72 van de Utrechtse APV geven de volgende voorwaarden voor vergunningverlening, welke relevant zijn om de openbare orde te handhaven en overlast te voorkomen en te bestrijden (Gemeente Utrecht, 2005):

- de exploitatievergunning kan worden geweigerd in het belang van: openbare orde, voorkomen of beperken van overlast, voorkomen of beperken van het aantasten van de woonomgeving, veiligheid van personen of goederen, de verkeersvrijheid of veiligheid.
- de exploitant is verplicht tijdens openingsuren voortdurend aanwezig te zijn in de seksinrichting en er onder meer op toe te zien dat er geen strafbare feiten plaatsvinden.
- het is aan een persoon van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze zich aan prostitutie overgeeft, verboden op de weg, dan wel elders voor publiek toegankelijk, iemand door handelingen, houding, woorden, gebaren of op enigerlei andere wijze tot ontucht uit te nodigen. Dit laatste geldt niet op door het college aangewezen wegen of plaatsen gedurende door het college vastgestelde tijden, mits degene die tot prostitutie beweegt, uitnodigt of daartoe aanlokt, beschikt over een vergunning.

Vaste tippelzone met persoonsgebonden vergunningen

In de Utrechtse APV is in 1986 het verbod op tippelen aangevuld met een uitzondering voor de tippelzone op de Europalaan, ook wel 'De Baan' genoemd. Aanleiding voor inrichting van een tippelzone vormde de sterk toegenomen overlast in het begin van de jaren tachtig aan de Van Asch van Wijckskade: er was sprake van een groeiend aantal verslaafde prostituees en in hun nabijheid drugsdealers.

In 2005 is een systeem van persoonsgebonden vergunningen ingevoerd voor het tippelen op De Baan. De reden hiervoor was een forse toename van het aantal prostituees op de tippelzone door sluiting van tippelzones in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Met dit persoonsgebonden vergunningensysteem kan de prostitutie worden gereguleerd en kan mogelijke overlast worden aangepakt. Artikel 73 van de Utrechtse APV beschrijft de voorwaarden voor verlening en gronden van weigering (Gemeente Utrecht, 2005). Op het gebied van overlast gaat het om de volgende weigeringsgronden:

- een vergunning kan worden geweigerd in het belang van de openbare orde.
- een vergunning kan worden geweigerd in het belang van voorkomen of beperken van de overlast.
- een vergunning kan worden geweigerd in het belang van het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat.

De gemeente heeft ook de mogelijkheid om een vergunning tijdelijk in te trekken, bijvoorbeeld voor de duur van één maand.

Voorkomen en bestrijden overlast door prostitutie onderdeel van programma Openbare Orde en Veiligheid

Uitgangspunt van het huidige Utrechts prostitutiebeleid ten aanzien van openbare orde en veiligheid is het programma Openbare Orde en Veiligheid. In het Stadsprogramma Veiligheid 2007 'Utrecht Veilig! Dat doen we samen' (Gemeente Utrecht, 2006) wordt het veiligheidsbeleid uitgebreid besproken. Het Utrechtse veiligheidsbeleid kenmerkt zich door een combinatie van preventie, repressie en zorg. Het Utrechtse veiligheidsbeleid kent een aanpak langs twee lijnen: de gebiedsgerichte aanpak en de doelgroepgerichte aanpak. Hiernaast wordt er gewerkt aan het voorkomen en bestrijden van incidenten.

Prostitutie is één van de prioriteiten bij het voorkomen en bestrijden van incidenten.

Hiernaast zijn er enkele andere instrumenten die extra aandacht krijgen in het kader van het voorkomen en bestrijden van incidenten die ook direct of indirect bijdragen aan het voorkomen en beperken van overlast door prostitutie. Het gaat dan om het opleiden en inzetten van gemeentelijke toezichthouders voor algemeen toezicht en handhaving, om bestuurlijke handhaving middels vergunningen en de mogelijke toepassing uitvoering van de wet Bevordering Integriteit Beoordeling door het Openbaar Bestuur (Bibob) bij vergunningverlening en de controle via convenanten met anderen.

Tegelijkertijd zijn er ook delen van de gebiedsgerichte aanpak en de doelgroepgerichte aanpak die zich direct of indirect richten op prostitutie. Voor een uitgebreid overzicht van het veiligheidsbeleid in relatie tot prostitutie verwijzen we naar bijlage 2 en de overkoepelende eindrapportage van de evaluatie.

2.4 Beleid G4

Meeste gemeenten reguleren prostitutie via APV en bestemmingsplannen

Bijna alle gemeenten in Nederland (98%) reguleren net als Utrecht de prostitutie via de APV en het bestemmingsplan. Dit blijkt uit een evaluatie van het gemeentelijke beleid in het kader van het

bordeelverbod (DSP, 2006). In de meeste gemeenten heeft de gemeente de regie als het gaat om de controles op prostitutie. Ook in Utrecht is de gemeente verantwoordelijk voor de naleving van de vergunningen.

Amsterdam standaard toepassing wet Bibob, Utrecht alleen bij signalen

In een aantal gemeenten wordt standaard de wet Bibob toegepast bij vergunningverlening en vergunningverlenging. Dit is bijvoorbeeld in Amsterdam het geval. In Utrecht wordt Bibob alleen toegepast als er signalen zijn dat er iets niet klopt.

Tippelzones andere grote steden gesloten

Acht grote steden in Nederland hebben sinds de jaren '80 een straatprostitutiebeleid. De tippelzones zijn destijds ingesteld met een tweeledige doelstelling: de aan straatprostitutie verwante overlast te bestrijden, en de veiligheid en gezondheid van straatprostitutees beschermen. Utrecht was een van de eerste steden met een tippelzone (opening in 1986). Vergeleken met veel andere zones is de tippelzone in Utrecht kleinschalig, de fysieke inrichting is open, maar de handhaving streng. Juist deze combinatie lijkt succesvol wanneer op veranderingen in populatie (toeloop door sluiting andere zones) en omstandigheden (drugsgebruik) moet worden gereageerd (GG&GD en politie). Inmiddels is Utrecht nog de enige stad van de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) met een tippelzone. De Theemsweg in Amsterdam is in 2003 gesloten, de tippelzone in Rotterdam, de Keileweg, is sinds 2005 dicht en in Den Haag is de tippelzone op de Waldorpstraat in 2006 gesloten. In alle drie de steden was de beheersbaarheid van de zones in het geding. In Amsterdam was sprake van illegale prostitutees, criminaliteit en mensenhandel (de verslaafde prostitutees bleven daarbij vrijwel weg). In Rotterdam was vooral de schrijnende situatie van de verslaafde vrouwen die er rondliepen een belangrijk punt. In Den Haag was de overlast die de tippelzone veroorzaakte de belangrijkste reden om deze te sluiten.

Na het sluiten van de zones in de andere steden, kreeg Utrecht te maken met een grote toeloop uit andere steden, mede daarom heeft de gemeente Utrecht in 2005 op de tippelzone een vergunningensysteem ingevoerd.

3 Uitvoering en organisatie beleid

- In Utrecht is het aantal exploitatievergunningen voor seksinrichtingen gemaximeerd op 54 (162 werkplekken). Raamprostitutie is alleen toegestaan op het Zandpad en in de Hardebollenstraat.
- Maximaal 150 persoonsgebonden vergunningen voor tippelen waarbij een vast aandeel gereserveerd voor vrouwen uit de Utrechtse zorgregio.
- Vanaf 2005 is er verscherpte controle door gemeente en politie op het voor exploitanten van seksinrichtingen verplichte toezicht. Dit heeft geleid tot het intrekken van drie exploitatievergunningen.
- Andere overlastbeperkende maatregelen zijn de aanleg van een separaat fietspad op het Zandpad en het instellen van cameratoezicht in de omliggende straten van de Hardebollenstraat.
- Er zijn diverse samenwerkingsovereenkomsten tussen diverse betrokken partijen op het gebied van vergunningverlening en toezicht en hulpverlening.
- Hulpverleningsinstanties zoals HAP en Habi Tante hebben rol in het verminderen overlast.

3.1 Inleiding

De prioriteiten binnen het prostitutiebeleid in het programma Openbare Orde en Veiligheid en het Stadsprogramma Veiligheid liggen vooral bij het tegengaan van uitbreiding van prostitutie en het voorkomen en bestrijden van overlast en incidenten die met prostitutie samenhangen. Hiertoe worden verschillende instrumenten en samenwerkingsvormen ingezet. Ook zijn er de afgelopen jaren enkele concrete maatregelen uitgevoerd om overlast te bestrijden. In dit hoofdstuk geven we aan hoe het Utrechtse prostitutiebeleid wordt uitgevoerd en georganiseerd. Hierbij kijken we eerst naar de vergunningen (wat is het gestelde maximum en wat is de stand van zaken), vervolgens naar specifieke maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om overlast te bestrijden dan wel tegen te gaan en als laatste hoe de samenwerking tussen verschillende partijen is georganiseerd om dit te bewerkstelligen.

3.2 Aantal verleende vergunningen

Maximaal 54 exploitatievergunningen voor seksinrichtingen, maximaal 162 werkplekken

Bij het vervallen van het bordeelverbod in 2000 heeft Utrecht ervoor gekozen het aantal seksinrichtingen te maximeren tot het aantal dat op dat moment aanwezig was. Dit vanuit de gedachte dat de bestaande seksinrichtingen geen overmatige overlast veroorzaakten en daarom tot die tijd gedoogd werden. Het ging destijds om 53 panden. Door de samenvoeging van de gemeente Utrecht met Vleuten–De Meern is er de mogelijkheid van een extra exploitatievergunning toegevoegd. Hiermee is het totaal aantal vergunningen voor seksinrichtingen gemaximeerd op 54.

Naast het aantal exploitatievergunningen voor panden (of zoals op het Zandpad boten) is ook het totaal aantal werkplekken voor raamprostitutie gemaximeerd op 162. In de raamprostitutie kunnen op één en hetzelfde moment niet meer dan 162 vrouwen werkzaam zijn. Op dit moment zijn er 49 exploitatievergunningen voor seksinrichtingen uitgegeven.

Alleen raamprostitutie op Zandpad en in de Hardebollenstraat

Het Zandpad en de Hardenbollenstraat zijn de in de bestemmingsplannen vastgestelde locaties waar in Utrecht raamprostitutie mag plaatsvinden. Op dit moment zijn er op de Hardebollenstraat 10 exploitatievergunningen verleend, het gaat om 17 ramen. Op het Zandpad gaat het om 34 vergunde boten met in totaal 143 werkplekken.

Het aantal werkplekken zegt in dit geval niet specifiek iets over het aantal prostituees dat ook daadwerkelijk werkzaam is op de locatie. Een raam wordt gehuurd voor 12 uur per dag voor een hele week. Per werkplek kunnen op het Zandpad maximaal 2 prostituees per 24 uur werken. Ook op de Hardebollenstraat wordt een raam gehuurd voor 12 uur per dag voor een hele week en kunnen per 24 uur maximaal 2 prostituees werken op een werkplek. De huurtarieven in de Hardebollenstraat liggen een stuk lager dan op het Zandpad. In de Hardebollenstraat komt het daarom vaker voor dat een vrouw een raam dag en nacht huurt voor een hele week en komt als het haar uitkomt. In de Hardebollenstraat zit een klein aantal prostituees waarvan er veel al een aantal jaren op deze plek werkzaam zijn. Op het Zandpad werken meer verschillende prostituees en is de doorstroom een stuk groter.

Naar schatting zijn in Utrecht op dit moment dagelijks zo'n 300 prostituees actief in de raamprostitutie. Op jaarbasis gaat het om 800–900 verschillende prostituees. Dit aantal is gebaseerd gegevens van de Belastingdienst (1 januari tot 1 oktober). Dit is veel meer dan in 2006 toen in de raamprostitutie naar schatting van de Belastingdienst zo'n 430 verschillende prostituees werkzaam waren.

Tippelen op De Baan: maximaal 150 persoongebonden vergunningen

Nadat in de jaren tachtig het tippelen in de stad en daarmee de overlast in de stad toenam, heeft de gemeente in 1986 een gedeelte van de Europalaan aangewezen als tippelzone: De Baan. Vanwege toeloop van prostituees uit andere steden waar tippelzones werden gesloten, heeft de gemeente om de zaak te reguleren begin 2005 een vergunningstelsel ingevoerd. Het vergunningstelsel houdt in dat 150 prostituees een vergunning kunnen krijgen om te mogen werken op de tippelzone.

De inschatting van gemeente, politie en HAP was dat met 150 persoongebonden vergunningen er ongeveer 45 tot 50 prostituees per avond aan het werk zouden zijn. Dit wordt beschouwd als een behapbaar aantal voor de hulpverlening om haar werk goed te kunnen doen en een goed beheersbaar aantal voor de politie. Uit de ervaringen daarna bleek ook inderdaad het geval.

Bij de onderbouwing van het vergunningstelsel zijn een aantal algemene doelstellingen geformuleerd. Deze hebben betrekking op het voorkomen van overlast, het bevorderen van de gezondheid en leefbaarheid van de prostituees en het tegengaan van vrouwenhandel en tippelen door minderjarigen.

De Baan: vast aantal persoonsgebonden vergunningen voorbehouden aan Utrechtse vrouwen

Ook GG&GD, politie en HAP noemen in de gesprekken als belangrijk doel van de tippelzone het tegengaan van overlast door met name verslaafde prostituees in de stad en tegelijkertijd deze groep in beeld hebben en hulpverlening bieden. Vorig jaar kreeg de GG&GD signalen van politie en hulpverleners dat de doelgroep van de tippelzone, de veelal verslaafde Utrechtse prostituees, verdrongen werden door prostituees van buiten Utrecht. Daarom kiest de gemeente er sinds dit jaar voor om een vast aantal vergunningen aan Utrechtse prostituees voor te behouden. Van de 150 persoonsgebonden vergunningen zijn er 60 specifiek bestemd voor Utrechtse vrouwen (het gaat dan om vrouwen uit de stad Utrecht en de zorgregio Utrecht van de GG&GD, in totaal 22 gemeenten). De overige 90 kunnen door vrouwen van buiten de regio Utrecht worden aangevraagd. Voor het uitgeven van nieuwe vergunningen wordt deze 2 staat tot 3 verdeling aangehouden. Dit betekent dat als het lukt meer Utrechtse vrouwen via hulptrajecten uit de prostitutie te halen, er ook minder vergunningen worden uitgegeven aan vrouwen van buiten de regio Utrecht.

Wie een vergunning wil moet een persoonlijke afspraak maken met de GG&GD en moet de vergunning jaarlijks verlengen. Hierbij wordt ook gelet op variatie van prostituees op De Baan; of de prostituee verslaafd is, transseksueel is of kampt met psychische problemen. Dit om de handhaving mogelijk te houden en om het evenwicht op De Baan tussen verschillende groepen te behouden. Op dit moment zijn er 138 persoonsgebonden vergunningen uitgegeven, 56 vergunningen aan prostituees uit Utrecht en de regio en 82 aan prostituees van buiten de regio Utrecht. Er bestaat op dit moment een wachtlijst voor prostituees van buiten de stad. Op het moment dat er weer Utrechtse prostituees bijkomen, kunnen ook weer meer vergunningen worden uitgegeven aan prostituees van buiten.

Naast raamprostitutie en tippelzone nog vijf bordelen met exploitatievergunning

Buiten de vastgestelde prostitutielocaties het Zandpad, de Hardebollenstraat en de Europalaan zijn er in Utrecht nog 5 andere seksinrichtingen met een vergunning. Het gaat hier om bordelen (met horecavergunning) en privé-huizen (zonder horecavergunning). Eind jaren 80 waren er nog 13 individuele bordelen in Utrecht. Begin 1999 was dit aantal teruggelopen tot 6. In 2006 was de schatting dat in bordelen zo'n 70 prostituees werkzaam waren en in privé-huizen nogmaals 70. In 2008 werken in deze seksinrichtingen in Utrecht naar schatting zo'n 40 verschillende prostituees (zie tabel 3.1). In 2006 waren dit er naar schatting nog zo'n 140.

Tabel 3.1 – Vergunningen prostitutie in Utrecht

	Maximum aantal vergunningen	Maximum aantal werkplekken	Uitgegeven vergunningen	Aantal prostituees per dag	Aantal prostituees op jaarbasis (2008)
Raamprostitutie	totaal 54	162	44	± 300	800 à 900
Bordelen/privé-huizen			5	20 à 25	± 50
Straatprostitutie	150		138	40 à 50	138
Totaal, locatiegebonden				350 à 400	1.000 à 1.100

Bron: GG&GD, OOV, Belastingdienst

3.3 Genomen maatregelen om overlast tegen te gaan

Vanaf 2005 verscherpte controle op voortdurend toezicht door exploitant

Exploitanten van seksinrichtingen in Utrecht zijn verplicht tijdens openingstijden te zorgen voor voortdurend toezicht op de seksinrichting die zij exploiteren. Vanaf 2005 hebben gemeente en politie de controle op dit toezicht verscherpt.

Naar aanleiding hiervan hebben enkele kleinere exploitanten op het Zandpad zich in een stichting verenigd en gezamenlijk toezicht georganiseerd. De grootste aanbieder op het Zandpad had al zelf toezichthouders in dienst. Dezelfde exploitant heeft ook op de Hardebollenstraat een toezichthouder die 24 uur per dag aanwezig is. Twee andere exploitanten in de Hardebollenstraat, die gezamenlijk 3 vergunningen hadden, werkten niet mee. Na overleg met gemeente is negen maanden later bij deze exploitanten hun vergunning ingetrokken (2005). De gemeente is op dit moment nog in overleg met de eigenaren over het opkopen van de betreffende panden.

Drie exploitatievergunningen voor seksinrichtingen ingetrokken

Wanneer een exploitant van een seksinrichting niet aan de eisen voldoet kan de exploitatievergunning (tijdelijk) worden ingetrokken. Dit heeft zich in de afgelopen jaren slechts éénmaal voorgedaan, toen zoals eerder genoemd een tweetal exploitanten op de Hardebollenstraat geen gehoor gaven aan de verplichting van continu toezicht op de seksinrichtingen. Er zijn toen 3 vergunningen ingetrokken.

Verkeer gereguleerd op Zandpad door aanleg apart fietspad

In 2002 is besloten tot de aanleg van een apart fietspad op het Zandpad. Dit omdat het drukke verkeer van kijkende klanten voor (doorgaand) fietsverkeer gevaarlijke situaties opleverde. Er ligt nu een separaat fietspad voor twee richtingen, dan een parkeerstrook en vervolgens de straat langs de boten. Het toeristisch fietsverkeer langs de Vecht wordt hiermee, voor zover mogelijk, gescheiden van de klantenstroom op het Zandpad.

Cameratoezicht in de Breedstraat

Sinds een aantal jaren is er cameratoezicht in de Breedstraat, dit terwijl cameratoezicht in de buurt van een prostitutiegebied over het algemeen nogal gevoelig ligt. In eerste instantie zijn in de Breedstraat een aantal keer tijdens de vrijmarkt camera's ingezet. Bij de laatste uitbreiding van het cameratoezicht in het uitgaansgebied van de Binnenstad is ook de Breedstraat toegevoegd. De Hardebollenstraat is een zijstraat van de Breedstraat. Volgens betrokkenen kwam hier in eerste instantie wel weerstand tegen, echter toen bleek dat door politietoezicht de respons veel sneller kon plaatsvinden wilden volgens de politie alle mensen (ondernemers, bewoners ea.) na afloop van de vrijmarkt dat de camera's bleven hangen. De cameradichtheid is groot: er hangen vijf camera's in het gebied. Er hangen geen camera's in de Hardebollenstraat zelf, wel hangt er op de Breedstraat een camera die door de Hardebollenstraat naar de Voorstraat kijkt.

3.4 Samenwerking

Verschillende samenwerkingsovereenkomsten voor vergunningverlening en toezicht

Vanuit de gemeente is na opheffing van het bordeelverbod de vergunningverlening voor de seksinrichtingen gemandateerd aan de afdeling Bijzondere wetten van de politie. Per 1 januari 2008 zijn, in het kader van de kerntakendiscussie bij de politie, de taken van de afdeling Bijzondere wetten en hiermee de vergunningverlening overgegaan naar de Dienst Stadswerken van de gemeente. De handhaving van de vergunningen wordt gezamenlijk uitgevoerd door Bijzonder Opsporingsambtenaren (BOA's) van gemeente en politie en het dagelijks toezicht door wijkagenten. Vanuit de politie gaat het om BOA's van de afdeling Commerciële Zeden. Op deze manier behoudt de politie zicht op de situatie en vangt direct signalen van misstanden op waar de afdeling Commerciële Zeden dan mee verder gaat. De vergunningverlening voor straatprostitutie (De Baan) is, vanwege de speciale groep vrouwen die hier werkt en het hieraan gekoppelde hulpverleningsdoel, gemandateerd aan de directeur van de GG&GD. Hier wordt het dagelijkse toezicht uitgevoerd door de politie, in dit geval met name door twee vaste wijkagenten. In beide gevallen is de samenwerking tussen gemeente en politie of GG&GD vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten.

Controle vergunningen door politie

Op dit moment controleert de politie samen met de gemeente alle exploitatievergunningen. Wanneer een exploitant van een seksinrichting niet aan de eisen voldoet kan de vergunning (tijdelijk) worden ingetrokken. Prostituees op De Baan die geen persoonsgebonden vergunning hebben, worden beboet en weggestuurd. Prostituees met een persoonsgebonden vergunning die overlast veroorzaken kunnen hun vergunning kwijtraken. Het vergunningensysteem biedt de politie en gemeente daarmee, naast reguliere toezicht- en handhavingstaken, een extra mogelijkheid om de overlast aan te pakken. Op de tippelzone wordt deze taak uitgevoerd door een vaste wijkagent die al vijftien jaar werkzaam is in het gebied samen met een aantal collega's. De betrokkenen (prostituees, medewerkers van instanties, buurtbewoners) kennen hem en hij weet exact welke prostituees een vergunning hebben en wat hun achtergrond is. Hij geeft aan dat zijn taak verder gaat dan toezicht en handhaving, er wordt door hem ook een stuk 'bemoeizorg' uitgeoefend. Naast het vergunningensysteem op De Baan, kan de politie ook toezicht houden en handhaven op grond van andere onderdelen van de Utrechtse Algemene Plaatselijke Verordening (APV, waarin de vergunningen zijn opgenomen). Hierin is vastgelegd in welk gebied en op welke tijden straatprostitutie mag plaatsvinden. Tevens biedt de APV de mogelijkheid om rondhangende mensen weg te sturen en te beboeten. Overlastgevende klanten en rondhangers kunnen worden aangepakt.

Geen handhavingsprotocol in Utrecht, bestaande regels en samenwerking voldoen

De gemeente Utrecht heeft niet zoals sommige gemeenten een zogenaamd handhavingsprotocol afgesloten richting exploitanten voor de prostitutiesector. In een dergelijk protocol worden richtlijnen opgenomen voor wat betreft de handhaving. Hierbij moet gedacht worden aan een tarievenlijst en zogenaamde handhavingsarrangementen. De afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente geeft aan dat op dit moment de kosten van een dergelijk protocol niet opwegen tegen de baten. Het gaat volgens hen in Utrecht om een relatief kleine sector waar slechts

incidenteel sprake is van overtredingen door exploitanten. Tot nu toe voldoen de bestaande regels en samenwerking en kan de gemeente zich bij overtredingen beroepen op de regelgeving en/of op vergelijkbare gevallen uit het verleden (Rekenkamer Utrecht, 2007).

Regelmatig controles op naleving vergunningen bij exploitanten

In de dienstverleningsovereenkomsten tussen politie en gemeente is vastgelegd dat de politie, sinds begin 2008 samen met de gemeente, 4 keer per jaar geplande controles uitvoert bij alle vergunde prostitutielocaties in de stad. Daarnaast voert zij controles uit naar aanleiding van meldingen of lopend onderzoek. Eén van de 4 controles bestaat uit een controle in het kader van het Convenant Integrale Toepassing en handhaving Overheidsregelingen stad Utrecht (het zogenaamde Belastingconvenant), waarbij politie in samenwerking met de Gemeente, de Vreemdelingenpolitie en de Belastingdienst controles uitvoert in de prostitutiesector, de cannabissector, bij belwinkels en bij zogenaamde patsers.

Naast deze controles voeren de wijkagenten reguliere surveillancerondes uit op de prostitutielocaties. Ook reageren zij op meldingen. Hier gaat het dan vooral om meldingen die betrekking hebben op de openbare orde.

Tabel 3.2 – Organisatie samenwerking Hardebollenstraat, Zandpad en bordelen/ privé-huizen voor tegengaan en bestrijden overlast

Onderdeel	Uitvoering	Activiteiten
Vergunningverlening	Gemandateerd aan politie Bijzondere wetten per 1 januari 2008 overgedragen aan Toezicht en Handhaving, Dienst Stadswerken, gemeente Utrecht	
Controle en handhaving	Bij aanwijzing door politie Bijzondere Wetten en Commerciële Zeden, per 1 januari 2008 samen met Toezicht en Handhaving, gemeente Utrecht: BOA's gemeente en politie controle en handhaving vergunningen, Commerciële Zeden politie opsporing Geplande controles ook samen met wijkagenten.	4 keer per jaar geplande controle alle locaties, daarnaast controle n.a.v. meldingen. Eén van de controles in kader van Convenant Integrale toepassing en handhaving overheidregelingen stad Utrecht
Toezicht	Politie wijkagenten	Reguliere surveillance rondes langs locaties seksinrichtingen en controle n.a.v. meldingen

Bron: Beleidsnotitie prostitutie en beleidsregels APV en rapportage Rekenkamer 2007

Hoewel niet vastgelegd heeft HAP ook belangrijke rol bij tegengaan overlast op De Baan

Overlast op De Baan wordt ook beperkt door de aanwezigheid van een Huiskamer Aanloop voor Prostituees: de HAP-bus. De HAP-bus is iedere avond geopend en biedt prostituees de mogelijkheid om het toilet te bezoeken, een praatje te maken en eten, drinken en condooms te kopen. De bus wordt bemand door maatschappelijk werkers en een aantal keer per week is een arts aanwezig. De maatschappelijk werkers maken daarnaast een aantal keer per avond een ronde over de tippelzone.

Het HAP is onderdeel van de Stichting Tussenvoorziening. Hoewel het bestrijden van overlast geen kerntaak is van het HAP, beperkt de HAP-bus overlast om twee redenen. Ten eerste gaan prostituees in de bus naar het toilet en kleden ze zich om in de bus. Als de bus er niet is, moeten ze dat in de openbare ruimte doen. Ten tweede biedt de aanwezigheid van maatschappelijk werkers in en rond de bus de prostituees een kader waardoor ze minder grensoverschrijdend gedrag vertonen en rondhangers op een afstand worden gehouden. Indien door onvoorziene omstandigheden de HAP-bus een avond niet open kan (de bus moet door minimaal 2 personen bemand worden, als er iemand plotseling uitvalt, kan de bus niet open), wordt een noodplan gevolgd: een HAP-medewerker loopt twee keer op een avond een ronde over de tippelzone om condooms uit te delen en informeert de politie zodat vaker wordt gesurveilleerd.

Op De Baan: nauwe samenwerking tussen politie, GG&GD en HAP

Op de tippelzone aan de Europalaan is de dagelijkse samenwerking tussen de GG&GD, het HAP en de politie erg nauw. Dit is al zo vanaf de periode voordat er vergunningen nodig waren voor tippelen op De Baan. Volgens betrokkenen zijn de lijntjes erg kort en weet iedereen elkaar snel te vinden. Deze samenwerking is enerzijds bedoeld om de hulpverlening aan de verslaafde Utrechtse vrouwen soepel te laten verlopen en signalen dat het mis gaat tijdig op te pakken. Hiernaast is de samenwerking ook erg van belang om de orde op en in de omgeving van De Baan te handhaven. Hiervoor is een speciaal tippelzone overleg, het 'vinger aan de pols overleg' in het leven geroepen. Dit overleg vindt in principe eens in de 6 à 7 weken plaats en zonodig worden hier ook andere partijen bij betrokken. Hiernaast wordt op casusniveau overleg gepleegd als dat nodig is. Daarbij worden individuele vrouwen besproken die een probleem vormen op de tippelzone (dit kan zowel gevaar voor zichzelf zijn als gevaar voor andere vrouwen, de omgeving etc.).

Ook opvang en hulpverlening hebben een rol in vermindering van overlast

In hostel Habi Tante, beheerd door het Leger des Heils, worden verslaafde vrouwen opgevangen. Veel van de vrouwen in het hostel werken op De Baan. Veel cliënten van Habi Tante komen ook bij Habi Tante terecht via De Baan. Volgens betrokkenen is het verminderen van overlast waarschijnlijk een eerste doel geweest van het hostel, maar inmiddels is dit een bijkomstigheid. Het belangrijkste doel van het hostel is op dit moment stabilisatie in het leven van de opgevangen vrouwen. Ook de hulpverlening van de Rode Schakel en Doorstroom (Outreaching werk door Stichting Tussenvoorziening voor o.a. De Loef: begeleid wonen vrouwen) leidt volgens deze instanties zelf tot minder overlast van prostituees, ook hier door te zorgen voor stabiliteit in het leven van verslaafde prostituees.

Tabel 3.3 – Organisatie samenwerking De Baan, Europalaan voor tegengaan en voorkomen overlast

Onderdeel	Uitvoering	Activiteiten
Vergunningverlening	Gemandateerd aan GG&GD	Gesprekken prostituees voor verlenen en verlengen vergunningen, tevredenheidonderzoek
Controle en handhaving	GG&GD in samenwerking met wijkagenten evt. afdeling Commerciële Zeden van politie	controle n.a.v. meldingen, politie Commerciële Zeden wordt erbij geroepen door GG&GD of wijkagent indien nodig
Toezicht	wijkagenten	Reguliere surveillance rondes op De Baan en controle n.a.v. meldingen
Dagelijks toezicht en handhaving De Baan	Wijkagent en HAP en GG&GD (niet vastgelegd)	Surveillances door politie en bemanning de Bus door het HAP, om de 6 a 7 weken vinger aan de pols overleg, zonodig casusoverleg individuele gevallen
Opvang en hulpverlening verslaafde prostituees	Habi Tante	Hostel, initiële doel verminderen overlast, nu vooral stabiliseren leven van opgevangen vrouwen
Hulpverlening verslaafde prostituees	Stichting de Tussenvoorziening (via HAP en de Loef) en de Rode Schakel	Aanwezigheid op De Baan (alleen HAP), hulpverlening en doorverwijzing van vrouwen
Bron: Beleidsnotitie prostitutie en beleidsregels APV en rapportage Rekenkamer 2007, interviews betrokkenen politie, GG&GD, HAP, OOV etc.		

4 Omvang en ontwikkeling overlast

- Het aantal door politie geregistreerde incidenten van overlast van of door prostitutie neemt af van 442 in 2005 naar 281 in 2007. Het aantal bewonersmeldingen betreffende overlast van of door prostitutie blijft erg laag (16 in anderhalf jaar) en blijkt geen goede graadmeter voor overlast.
- Zandpad: Omwonenden ervaren extreem veel overlast (vooral van jongeren; 86%) en een zeer groot aandeel voelt (73%) zich wel een onveilig. De helft heeft direct last van de prostitutie. Hulpverleners en controlerende instanties melden vooral de overlast van diverse personen die op de prostitutie afkomen ('randfiguren').
- Hardebollenstraat: Omwonenden ervaren vooral overlast van jongeren en drugshandel en -gebruik. Slechts een klein deel van de omwonenden heeft direct overlast van de prostitutie. Winkeliers in het gebied ondervinden vooral overlast van dak- en thuislozen, jongeren en drugs
- Europalaan: Onveiligheidsgevoelens van omwonenden zijn laag (18%) en slechts een op de acht ondervindt overlast van de prostitutie. Prostituees zelf noemen overlast door verminderde openstelling van de HAP-bus en de overlast als gevolg van illegale tippelpraktijken.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de omvang en ontwikkeling van overlast van of door prostitutie. Hiervoor zijn verschillende bronnen gebruikt:

- BPS: het Bedrijfsprocessensysteem van de politie regio Utrecht waarin alle door de politie geregistreerde incidenten staan vermeld. Hierin wordt o.a. overlast van/door prostitutie geregistreerd.
- BMU: het Bewonersmeldingen systeem van de gemeente Utrecht waarbij we kijken naar de meldingen die in verband met prostitutie bij de gemeente Utrecht zijn binnengekomen.
- Een face-to-face enquête onder direct omwonenden van de drie prostitutielocaties. Waar mogelijk worden de uitkomsten van deze enquête vergeleken met soortgelijke uitkomsten uit de Inwonersenquête die ieder najaar onder alle bewoners van Utrecht wordt gehouden. Vergelijking met cijfers uit de Inwonersenquête is indicatief omdat de Inwonersenquête in een andere periode en op een andere manier (schriftelijk) is afgenomen. In de Hardebollenstraat e.o. is naast een bewonersenquête ook een enquête gehouden onder de winkeliers. Voor meer achtergronden van de bewonersonderzoeken verwijzen we naar bijlage 4.
- Informatie uit de interviews die gehouden zijn onder alle betrokkenen bij de Utrechtse prostitutie voor zover dit (de ontwikkeling van) overlast betreft (gemeente (OOV, GG&GD), politie, HAP, Habi Tante, een bewoner, prostituees en exploitanten).

In dit hoofdstuk wordt de overlast zo veel mogelijk per prostitutielocatie besproken. Hieraan voorafgaand wordt eerst een algemeen stedelijk beeld geschetst van de ontwikkelingen. Ook

beschrijven we hier de meldingen uit het BMU. Door het geringe aantal heeft een cijfermatig gebruik van deze registratie op gebiedsniveau geen toegevoegde waarde.

Bij de beschrijving is voor elk van de drie gebieden voor alle gebruikte bronnen dezelfde gebiedsafbakening aangehouden (zie bijlage 4). Het gaat dan om de prostitutielocatie zelf en het bewoonde gebied dat daar direct omheen ligt. Deze afbakening wijkt af van de afbakening die is gehanteerd in het onderzoek van 2006. Voor dit onderzoek zijn daarom alle gegevens van 2005–2007 opnieuw en onder dezelfde voorwaarden bekeken. De hier gepresenteerde gegevens voor 2005 wijken daarmee soms af van die in de nulmeting uit 2006.

4.2 Overlast van of door prostitutie in Utrecht

Aantal door politie geregistreerde incidenten van overlast door prostitutie neemt af

Uit de gegevens van de politie komt naar voren dat het aantal door de politie geregistreerde incidenten van overlast van of door prostitutie de afgelopen twee jaar met ruim eenderde is afgenomen naar 281 incidenten in 2007. In 2005 waren dit er nog 442. Op alle drie de prostitutielocaties nam het aantal geregistreerde incidenten af. De meeste incidenten die de politie heeft geregistreerd zijn direct gerelateerd aan de drie door de gemeente aangewezen prostitutielocaties. Slechts een beperkt deel heeft betrekking op de rest van de stad. In 2005 ging dit om 9% (36) en in 2007 om 16% (38) van alle incidenten.

In de politieregistraties onderscheiden we in eerste instantie incidenten. Dit is alles wat bij de politie ter kennis komt. Als een incident via de meldkamer bij de politie bekend wordt, spreken we van een melding. Een slachtoffer kan aangifte doen van een incident, dit kan bij vermeende strafbare feiten. Bij een aangifte wordt indien een verdachte bekend is een proces verbaal tegen de verdachte opgesteld, wordt deze mogelijk door het Openbaar Ministerie vervolgd. Van het incident overlast kan geen aangifte worden gedaan, omdat overlast in principe geen strafbaar feit is. We rapporteren in dit geval over incidenten en meldingen. De meldingen geven een indicatie van de overlast waarbij burgers de politie inschakelen (in een enkel geval zijn meldingen ook van de politie zelf, bijvoorbeeld als een agent via de meldkamer versterking inroept).

In 2005 betreft het in 50 van de 442 incidenten een melding. In 2007 zijn het 22 van 281 incidenten. Voor de daling van het aantal politieregistraties zijn twee mogelijke oorzaken te noemen: ofwel de politie registreert minder, omdat er minder overlast is, of de politie zelf is minder aanwezig op de prostitutielocaties en ziet hierdoor minder incidenten. De politieregistraties zelf geven op dit punt geen uitsluitsel.

Tabel 4.1 – Aantal incidenten, meldingen en aangiften van overlast van/door prostitutie

	2005		2006		2007	
	totaal incidenten	w.v. meldingen	totaal incidenten	w.v. meldingen	totaal incidenten	w.v. meldingen
3 prostitutiegebieden	406	39	280	46	243	10
overig Utrecht	36	11	33	10	38	12
Totaal	442	50	313	56	281	22

Bron: BPS politie Regio Utrecht

Nog steeds weinig meldingen via BMU

Naast de politie kunnen bewoners hun opmerkingen over overlast ook kwijt bij de gemeente via de Bewonersmeldingen Utrecht (BMU). Voor dit onderzoek zijn de bewonersmeldingen die betrekking hebben op de drie prostitutielocaties in de stad nader bekeken. Binnen de hoofdcategorieën Openbare Orde en Vervuiling is bekeken welke meldingen prostitutie-gerelateerd zijn.

Tabel 4.2 – Prostitutiegerelateerde bewonersmeldingen

	2006 (t/m oktober)	2007–2008 (t/m mei)
Zandpad	0	0
Hardebollenstraat e.o.	7	14
Europalaan e.o.	0	2
Totaal	7	16

Bron: BMU

In 2007 en de eerste helft van 2008 zijn er 16 bewonersmeldingen geweest, ruim twee keer zoveel als in de eerste 10 maanden van 2006 (7). Wanneer de cijfers gecorrigeerd worden voor het verschil in meetperiode, dan nog is sprake van een lichte toename. Het gaat echter om kleine aantallen.

Volgens betrokken instanties valt overlast door prostitutie in Utrecht mee

Uit de interviews blijkt dat betrokkenen van gemeente, politie en andere instanties over het algemeen het idee hebben dat het meevalt met de overlast door prostitutie in Utrecht. Dit baseren zij voornamelijk op de meldingen die zij van bewoners krijgen en incidenten die zij meemaken. De openbare orde wordt volgens hen door de prostitutie niet bedreigd en de handhaving is goed te doen. De meesten spreken van enkele incidenten. Van een aantal bewoners in de buurt van de Hardebollenstraat komen wel regelmatig signalen over overlast. Het gaat hier met name om illegaal tippelen en door hen zogenoemd prostitutiegerelateerde overlast (condoomvondst, maar ook hangjongeren en criminelen die op de locatie afkomen).

Snelle roulatie prostituees op het Zandpad

Het aantal en de achtergronden van prostituees dat werkzaam is op een locatie en de mate van roulatie kan ook een indicatie geven van eventuele overlast. Een locatie waar de prostituees vaker wisselen is minder rustig en minder goed te handhaven dan een locatie waar betrokkenen alle

prostituees kennen. In tabel 2.1 gaven we aan dat de meeste prostituees werkzaam zijn op het Zandpad. In vergelijking met de eerdere nulmeting zien we ook dat de schatting van het aantal werkzame prostituees op het Zandpad een stuk hoger is dan destijds. Hiermee kan echter niet gezegd worden dat het werkelijke aantal ook is toegenomen. Het gaat hier namelijk om registraties van de Belastingdienst en als zij vaker controleren, registreren zij meer vrouwen. Wel weten we dat het ook nu nog gaat om een onderschatting (de Belastingdienst controleert niet iedere week en missen dus de vrouwen die maar één week een kamer huren) en dat gaat om het aantal prostituees tot en met september 2008. In vergelijking met de andere twee locaties in Utrecht kunnen we dus met zekerheid zeggen dat de roulatie van prostituees op het Zandpad een stuk groter ligt. Over de achtergronden van de prostituees zegt een van de geïnterviewden:

"In clubs overwegend Nederlandse vrouwen. Hardebollenstraat met name Zuid-Amerikaanse. Zandpad is een mengeling van diverse nationaliteiten. Een fors deel Oost-Europese vrouwen waar je sneller taalprobleem mee hebt." (GG&GD)

Uit recensies op internet blijkt dat op het Zandpad vooral veel meisjes uit Bulgarije werken.

4.3 Zandpad

Grootste prostitutielocatie in Utrecht, alleen raamprostitutie, weinig direct omwonenden

Het Zandpad is de grootste prostitutielocatie in Utrecht als het gaat om het aantal werkplekken. Het Zandpad ligt aan de Vecht. In de Vecht ligt een 40-tal woonboten waarop ramen gehuurd kunnen worden. In totaal gaat het om 143 werkplekken. Aan het eind van het Zandpad worden de auto's (waarmee een groot deel van de bezoekers komt) via een kleine rotonde teruggeleid. Daarachter gaat het Zandpad over in de Vechtdijk, waaraan woningen staan en woonboten liggen.

Het Zandpad is 24 uur per dag geopend. Naast de woonboten staat er een gebouw: De Brug. In dit gebouwtje zetelt de zogenaamde huiskamer van het HAP. Hier kunnen prostituees terecht voor medische zorg, adviezen of condooms. Ook kunnen ze er uitrusten, koffie of thee drinken en er is een douche, toilet en make-up ruimte. De GG&GD verzorgt hier het SOA-spreekuur.

Slechts handvol incidenten overlast op het Zandpad

Op de grootste en drukst bezochte prostitutielocatie in Utrecht zijn slechts een handvol incidenten van overlast van of door prostitutie bij de politie bekend. In 2007 gaat het om 3 incidenten, die alle meldingen betreffen (meestal een melding van bewoners en in ieder geval een vraag om inzet bij de meldkamer). In 2005 ging het om meer incidenten (9), maar ook dat is laag te noemen. In tabel 3.3 staan de incidenten en meldingen voor de verschillende prostitutielocaties weergegeven.

Het aantal geregistreerde incidenten over het Zandpad is mogelijk laag doordat het Zandpad alleen aan het eind direct grenst aan een woongebied (de Vechtdijk). Aan de kant van de weg is de waterzuivering en sportpark Vechtzoom. Ondiep en Zuilen liggen aan de overkant van het water. Het autoverkeer wordt bovendien goed geleid via een aparte op- en afrit vanaf de Marnixlaan/Einsteindreef. Het lage aantal incidenten kan ook samenhangen met de inzet van de politie op het Zandpad; bij minder aanwezigheid worden minder incidenten gezien en dus geregistreerd door de politie.

Tabel 4.3 – Aantal incidenten en meldingen van overlast van/door prostitutie op prostitutielocaties Utrecht

	2005		2006		2007	
	totaal incidenten	w.v. meldingen	totaal incidenten	w.v. meldingen	totaal incidenten	w.v. meldingen
Zandpad	9	3	6	5	3	3
Hardebollenstraat	34	28	36	29	8	3
Europalaan	363	8	238	12	232	4
overig Utrecht	36	11	33	10	38	12
Totaal	442	50	313	56	281	22

Bron: BPS

Algemeen oordeel over buurt erg positief, buurt volgens 55% wel verslechterd

Uit het bewonersonderzoek blijkt dat een groot deel van de bewoners al langere tijd op de Vechtdijk woont. Zo'n 80% woont er vier jaar of langer. De helft woont er al minstens vijftien jaar.

De omwonenden van het Zandpad zijn over het algemeen zeer tevreden over hun buurt. Slechts 2% vindt de buurt onprettig. Dit is een veel kleiner aandeel dan uit andere onderzoeken naar voren komt voor de rest van de wijk Overvecht (26%) (waar de Vechtdijk toe behoort) en ook veel lager dan in geheel Utrecht (9%) (Inwonersenquête 2007). De meeste bewoners (59%) vinden het een prettige buurt en 39% vindt de buurt zelfs zeer prettig. De bewoners van de Vechtdijk waarderen met name de rust en de natuurlijke omgeving in combinatie met de ligging dicht bij de stad.

Ondanks dit erg positieve buurtoordeel is meer dan de helft (55%) van mening dat de buurt de afgelopen twee jaar is verslechterd. Een minderheid van 5% vindt de buurt verbeterd.

Onveiligheidsgevoelens erg hoog, gedeeltelijk door publiek prostitutie

Ondanks het positieve buurtoordeel voelen bewoners van de Vechtdijk zich erg onveilig. Bijna driekwart (73%) geeft aan zich wel eens onveilig te voelen in de eigen buurt. Uit de Inwonersenquête ging het gemiddeld in de stad om 29% en in de wijk Overvecht om 45%. Van de omwonenden die zich wel eens onveilig voelen geeft iets minder dan eenderde aan zich vaak onveilig te voelen. De gevoelens van onveiligheid blijken vooral samen te hangen met het publiek dat door de prostitutie wordt aangetrokken en voor een deel ook door pooiers. Bewoners benoemen samenvattend met name het rondhangen en samenscholen van vreemde figuren of agressieve of ongure types. Daarnaast worden jongeren (al dan niet op scooters) apart genoemd als reden voor onveiligheidsgevoelens. Ook inbraak of insluiping is een reden voor het zich onveilig voelen.

Bewoners hebben erg veel overlast van jongeren

Aan de omwonenden is gevraagd in hoeverre zij van bepaalde zaken overlast ervaren. Het overgrote deel van de bewoners (86%) ervaart jongerenoverlast. Bijna de helft hiervan zegt vaak last te hebben van jongeren. De ervaren jongerenoverlast zoals deze in dit onderzoek naar voren komt is extreem hoog. Gemiddeld in Utrecht is deze 19% en in de gehele wijk Overvecht 34%. Opmerkelijk is ook dat we in de politieregistraties van 2007 geen meldingen voorkomen van de Vechtdijk of het Zandpad als het gaat om jongerenoverlast. Bewoners hebben in 2007 de politie dus nooit gebeld om de jongerenoverlast te melden.

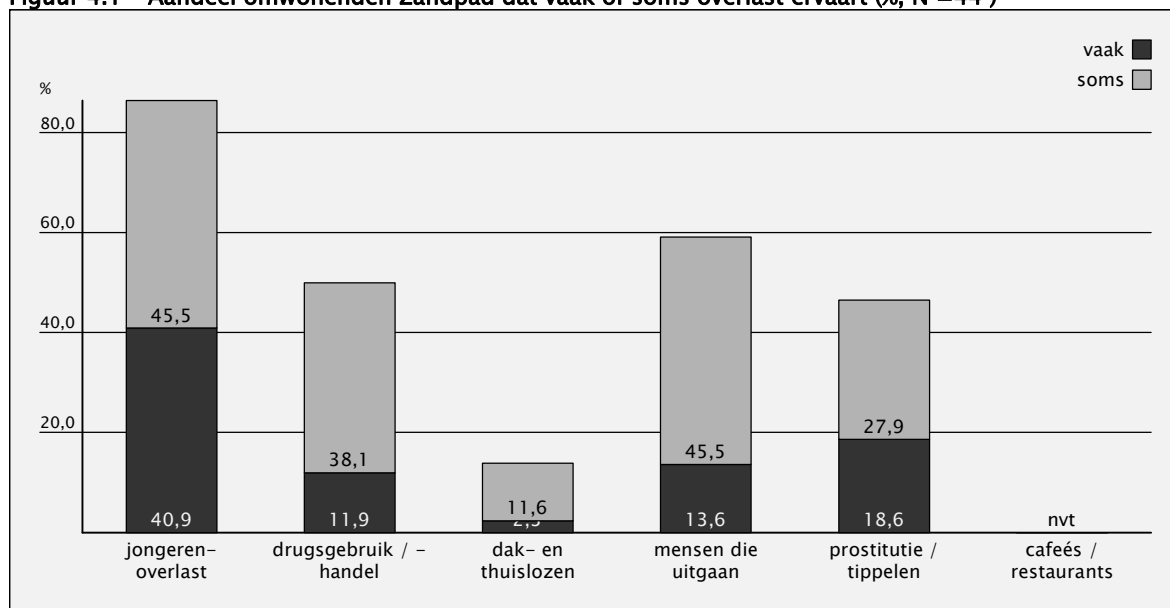
Ook ervaren veel bewoners soms of vaak overlast van mensen die uitgaan (59%) en van drugsgebruik of -handel (50%). 14% van de bewoners ervaart overlast van dak- en thuislozen, mogelijk hangt dit samen met het geopende hostel bij het oude Mesos ziekenhuis. In vergelijking met de andere genoemde vormen van overlast is dit erg weinig.

Helpt bewoners geeft aan overlast van prostitutie te ondervinden

Ook van de prostitutie zelf heeft bijna de helft (47%) last, maar dit is wel iets minder dan van de meeste genoemde randverschijnselen. Nadere bestudering van wat deze overlast door prostitutie inhoudt laat zien dat het ook hier overlast van de randverschijnselen betreft. Het grootste deel van deze overlast wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van luidruchtige klanten (verbaal, toeteren, harde muziek), jongeren op scooters, bezoekers die het fietspad versperren en het bezoeken van het Zandpad via de Vechtdijk. Daarnaast wordt het hiermee verband houdende tippelen bij de Muinck Keizerbrug genoemd. Volgens een aantal bewoners veroorzaken ook de pooiers overlast (brengen halen van prostituees, agressief gedrag en samenscholing).

Sommige bewoners ervaren van bovengenoemde zaken dagelijks overlast, anderen wekelijks. Ruim een kwart van de omwonenden (27%) heeft wel eens een melding gedaan van overlast van of door prostitutie.

Figuur 4.1 – Aandeel omwonenden Zandpad dat vaak of soms overlast ervaart (% , N =44)



Bron: enquête omwonenden

Aan bewoners is tot slot gevraagd welke problemen in de buurt volgens hen moeten worden opgelost. Hierbij worden met name zaken genoemd die verband houden met criminaliteit, woninginbraak, vandalisme (auto's) en jongeren die rondhangen, of op scooters rijden.

Politie, gemeente en HAP melden vooral overlast door randfiguren

Betrokkenen van politie, gemeente en het HAP geven in de interviews aan dat overlast op het Zandpad vooral veroorzaakt wordt door randfiguren. Hiermee worden pooiers, masseurs,

kledingverkopers, maar ook zogenaamde 'drooggeilers' bedoeld. Vooral van donderdag tot en met zondag is er veel overlast van groepen (jongeren) die rondrijden. Ook heeft men het idee dat de situatie de afgelopen jaren er niet beter op is geworden:

"'s Nachts is het één bende van dronken, vervelende mannen. Dat zijn vooral kijkers en randfiguren. De toestand is verslechterd, weet niet waar dat mee te maken heeft." (politie)

Toezichthouders geven aan dat de overlast voor bewoners wel meevalt. Wat overigens niet aansluit bij de uitkomsten van het omwonendenonderzoek.

Verkeersoverlast is grotendeels opgelost door de aanleg van een apart fietspad, desondanks geeft de gemeente aan dat de functie lastig blijft te combineren met een fietsroute en dat dit idealiter anders gepland zou zijn.

Volgens exploitanten en prostituees valt overlast mee, wel verbeteringen mogelijk

Het algemene beeld uit de interviews die gehouden zijn met exploitanten en prostituees is dat er weinig overlast is op het Zandpad zelf. Verbeterpunten die ze noemen hebben voornamelijk te maken met de inrichting van de openbare ruimte:

- Snoeien groen en verbeteren verlichting: door het groen te snoeien en meer straatverlichting te plaatsen voorkom je dat klanten er gaan rondhangen en randfiguren zich er verschuilen bij surveillance of controles van politie.
- Aanpakken trottoir en parkeerruimte en het plaatsen van openbare toiletten: wanneer je de leefbaarheid van het Zandpad verbetert, zal dit een positieve uitstraling hebben en overlast verminderen. Gewenste acties zijn het repareren van het trottoir dat op plekken omhoog is gekomen en het plaatsen van openbare toiletten voor bezoekers van het Zandpad. Ook is er behoefte aan meer parkeerplekken.
- Cameratoezicht: cameratoezicht kan een preventieve werking hebben en daarmee overlast voorkomen.

Onlangs is een schouw gehouden waarbij politie, gemeente en exploitanten gezamenlijk de leefbaarheid en veiligheid van het Zandpad hebben bekeken. Bovengenoemde verbeterpunten zijn toen genoemd. De gemeente heeft aangegeven hiermee aan de slag te gaan.

4.4 Hardebollenstraat

Raamprostitutie in de Binnenstad, weinig ramen, veel omwonenden

De Hardebollenstraat is een klein straatje in de Binnenstad van Utrecht. De straat grenst aan de ene kant aan de Voorstraat waar veel winkeliers zijn gevestigd en aan de andere kant aan de Breedstraat, waar veel woningen staan. Het is een druk bezet gebied als het gaat om horeca, coffeeshops, winkels, maar ook opvang van daklozen en verslaafden. Daarnaast wonen er in het gebied ook erg veel mensen. In vergelijking met de andere prostitutielocaties in Utrecht, zitten de prostituees hier het dichtst op bewoners. De Hardebollenstraat zelf is afgesloten voor verkeer, mensen kunnen alleen per fiets, scooter of te voet door de straat.

In de Hardebollenstraat zit één exploitant die 10 panden heeft. Daarin worden 17 ramen verhuurd.

Gemelde incidenten overlast van/door prostitutie in de Hardebollenstraat sterk gedaald

Het aantal met prostitutie verband houdende overlastincidenten dat de politie heeft geregistreerd in de Hardebollenstraat en omgeving is tussen 2005 en 2007 gedaald van 34 naar 8 incidenten in 2007 (zie tabel 3.3). Dit komt doordat er zowel veel minder meldingen zijn binnengekomen en doordat de politie zelf minder incidenten heeft geregistreerd. In 2005 waren er nog 28 meldingen van bewoners. In 2007 is dit gedaald naar 3 meldingen. Deze daling heeft zich vooral in 2007 voorgedaan, in 2006 lag het niveau nog vrijwel gelijk met dat in 2005.

De politieregistraties zelf geven geen uitsluitsel over de oorzaak van het lage aantal registraties in 2007. Zoals we eerder aangaven kan dit zowel duiden op een afname van de overlast, als op een afname van de inzet van de politie.

Vrijwel alle meldingen BMU over Hardebollenstraat

Vrijwel alle meldingen over prostitutie in het BMU hebben betrekking op de omgeving van de Hardebollenstraat (zie tabel 3.2). Van de 14 bewonersmeldingen uit de omgeving van de Hardebollenstraat hebben er 10 betrekking op condoomvondst en 4 meldingen hebben betrekking op zichtbare afwerk- of tippelactiviteiten. In alle gevallen gaat het om de Lange Lauwerstraat en de 2^e Achtersteeg. Uit de gebruikte terminologie is op te maken dat het hier waarschijnlijk in alle gevallen gaat om één en dezelfde melder.

Meeste bewoners positief over buurt en positief over de ontwikkeling van de buurt

De doorstroming van bewoners in de omgeving van de Hardebollenstraat is groot. Een kwart van de bewoners woont er minder dan drie jaar en ongeveer de helft woont er minder dan zes jaar.

De omwonenden van de Hardebollenstraat vinden de buurt over het algemeen prettig om in te wonen. Zo'n 92% vindt de buurt (zeer) prettig, 8% van de bewoners vindt de buurt onprettig. Dit laatste is ongeveer gelijk aan het gemiddeld stedelijke niveau (9%) uit de eerder afgenomen Inwonersenquête (2007), maar wel hoger dan de gemiddelde score voor de Binnenstad. De omwonenden waarderen met name de centrale ligging, dichtbij een groot aantal stedelijke voorzieningen, met leuke mensen in de buurt. Wat dat betreft is er een tweedeling te zien bij de bewoners. Een deel vindt de buurt prettig, ervaart geen overlast en als dit wel zo is dan beschouwen ze dit als iets wat bij de binnenstad hoort. Een ander deel van de bewoners vindt de buurt minder prettig, ondervindt veel overlast en ziet dit ook als een probleem.

Een relatief beperkt deel (18%) is van mening dat de buurt de afgelopen twee jaar is verslechterd. Daarnaast vindt 38% dat de buurt er juist op is vooruitgegaan. Minder dan de helft (44%) vindt de buurt onveranderd.

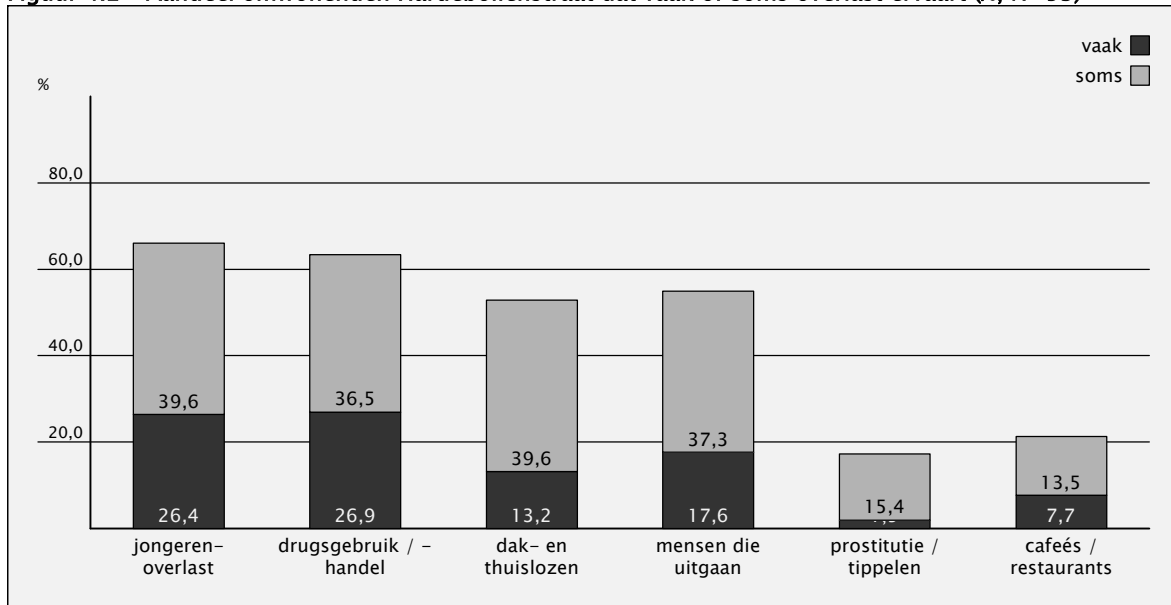
Onveiligheidsgevoelens bewoners omgeving Hardebollenstraat gemiddeld

Van de omwonenden voelt 30% zich wel eens onveilig. Dit is ongeveer evenveel als gemiddeld in de stad en in de wijk Binnenstad. Van de bewoners die zich wel eens onveilig voelen, voelt 5% zich vaak onveilig, 19% soms en ruim driekwart (76%) voelt zich zelden onveilig. De onveiligheidsgevoelens worden volgens de inwoners vooral veroorzaakt door de dreiging die uitgaat van dronken mensen (zwervers) en (allochtone) hangjongeren, bijvoorbeeld als ze de toegang versperren en niet opzij gaan.

Bewoners ondervinden vooral overlast van jongeren en drugshandel en -gebruik

De omwonenden van de Hardebollenstraat ervaren veel overlast van verschillende zaken. Zo geeft tweederde (66%) van de omwonenden aan overlast te ervaren van jongeren. Gemiddeld in de stad is dit 19%. Voor de gehele Binnenstand komt dit op basis van de jaarlijkse Inwonersenquête uit op 22%. Daarnaast geeft (ruim) de helft aan overlast te ervaren van drugsgebruik- of handel, mensen die uitgaan en dak- en thuislozen.

Figuur 4.2 – Aandeel omwonenden Hardebollenstraat dat vaak of soms overlast ervaart (% , N=53)



Bron: enquête omwonenden

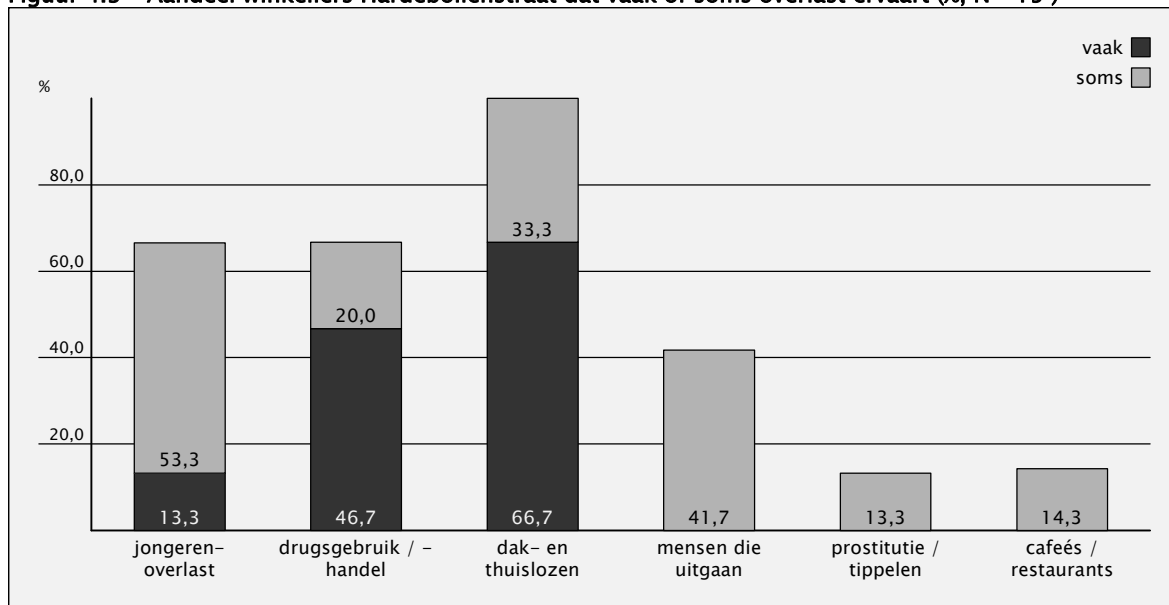
Bewoners ervaren van alles nog het minst overlast van prostitutie

In vergelijking met bovengenoemde overlast valt de overlast van prostitutie erg mee. Van de omwonenden geeft 17% aan hier (vaak) overlast van te ondervinden. Ook van de horeca in de buurt ondervinden relatief weinig bewoners overlast (21%). Blijkbaar ervaren de bewoners veel meer overlast van de bijverschijnselen van de prostitutie en de horeca dan dat ze direct last van hebben van de prostitutie zelf. Ook in de toelichting die mensen geven op de overlast van prostitutie wijzen bewoners vaak op de randverschijnselen van de prostitutie als drugs, lawaai en het rondhangen van ongerepte types en groepjes jongeren.

Winkeliers ondervinden vooral overlast van dak- en thuislozen, jongeren en drugs

Ook voor de winkeliers in de omgeving van de Hardebollenstraat is de prostitutie in de Hardebollenstraat slechts een ondergeschikte overlastveroorzaker. Een op de zeven winkeliers ondervindt hier overlast van. Dit staat in schril contrast tot de dak- en thuislozen waar alle winkeliers last van zeggen te hebben. Tweederde van de winkeliers ondervindt overlast van jongeren en van de drugscene. Dit is vergelijkbaar met de bewoners.

Figuur 4.3 – Aandeel winkeliers Hardebollenstraat dat vaak of soms overlast ervaart (% , N =15)



Bron: enquête omwonenden

Van de winkeliers voelt een kleiner deel dan van de bewoners zich wel een onveilig. Winkeliers die zich wel eens onveilig voelen, voelen zich wel vaker onveilig dan de omwonenden.

Omgeving Hardebollenstraat zeer divers en een van levendigste stukken van Utrecht

Betrokkenen van gemeente en politie geven aan dat de omgeving van de Hardebollenstraat een heel divers en levendig gebied van Utrecht is. In de buurt worden veel functies gecombineerd: wonen, winkels, horeca, snackbars, scholen, kerken, coffeeshops, daklozenopvang en prostitutie. Het is een stuk in de stad wat nooit slaapt, er is 24 uur per dag iets te doen. Volgens hen is het niet zozeer de prostitutie die de overlast veroorzaakt, maar veel meer klanten van coffeeshops en jongeren die rondhangen. Het samengaan van al deze verschillende functies brengt verschillende vormen van overlast met zich mee. Een betrokkene van de politie geeft aan dat gezien alle functies de buurt nog heel netjes is:

"De Hardebollenstraat is het kortste prostitutiegebied van heel Nederland. Een van de schoonste en de veiligste straatjes. De dames hebben een eigen toezichthouder, een eigen bewaker. Er zit 24 uur per dag een man die toezicht houdt, de straat schoon houdt, heen en weer loopt, de boel in de gaten houdt. De komst van cameratoezicht (vanaf 2006) betekende dat er minder gedoe was en dat er sneller gerichte politie-inzet kon zijn. In de Predikherenstraat zaten een aantal kroegen die slecht waren, die hebben we met een aantal acties gesloten. De straat was vroeger een knokstraat, nu is het een uitgestorven dood straatje." (politie)

Een aantal bewoners ervaart dit anders. Zij strijden al een aantal jaren tegen de prostitutie in hun buurt. Zij geven aan veel overlast te ervaren in hun buurt, door de hoeveelheid functies van de buurt, maar vooral door alle randverschijnselen die prostitutie met zich meebrengt. Wat hen betreft is prostitutie wel de oorzaak van alle overlast.

"Omdat het (red. prostitutie) effecten met zich meebrengt. Ik heb nog nooit last gehad van de dames die er zitten. De neveneffecten worden altijd onderschat. Het haalt je hele buurt omlaag." (bewoner)

4.5 Europalaan

Tippelzone met afwerkplek aan rand bedrijventerrein

Tippelzone De Baan is gestationeerd op de ventweg langs de Europalaan. Aan deze zelfde ventweg zit een aantal bedrijven. 's Avonds vanaf 19:00 uur gaat de tippelzone open, de meeste bedrijven zijn dan gesloten. Het tippelzonegebied is vanaf de doorgaande weg afgeschermd door hekken met doeken en begroeiing. Via de ventweg kunnen klanten naar de afwerkplek rijden die is neergezet aan de achterzijde van het bedrijventerrein bij de Kanaalweg.

Er zijn relatief weinig direct omwonenden. Op de Europalaan staan enkele huizen, op de Kanaalweg ook. Verder zijn er woonboten aan de overzijde van de Kanaalweg en woningen aan de overzijde van de Europalaan in Transwijk. Vanwege de bouw van een groot studentencomplex aan het uiteinde van de Europalaan wordt de tippelzone in de toekomst waarschijnlijk ingekort. Dit wordt dan gecompenseerd door de vrouwen aan twee kanten van de ventweg te laten tippelen.

Politie registreert meeste incidenten op de tippelzone Europalaan

Het overgrote deel van alle incidenten van of door prostitutie staat geregistreerd op de Europalaan of omgeving (zie tabel 3.3). In 2005 ging het om 363 incidenten, in 2007 is dit gedaald naar 232. Het gaat om 83% van alle geregistreerde incidenten van overlast door prostitutie. Er was met name een afname van het aantal incidenten tussen 2005 en 2006. Een verwaarloosbaar deel is het gevolg van meldingen van burgers (2007: 2%). De meeste incidenten hebben dus betrekking op registraties van de politie zelf. In dit geval zegt het totaal aantal incidenten meer over de activiteit en aanwezigheid van de politie in het gebied en de overlast op De Baan zelf (die de politie registreert), dan over de overlast die omwonenden ervaren. De registraties zelf geven hierover geen uitsluitsel. Uit interviews met de politie blijkt wel dat vrijwel elke avond controle plaatsvindt en dat bijna iedere avond wel een vrouw zonder vergunning wordt weggestuurd of boetes worden uitgedeeld aan rondhangers die overlast veroorzaken.

Overgrote deel omwonenden Europalaan tevreden over buurt

De Baan ligt op de oostelijke ventweg van de Europalaan tussen het Europaplein en het Anne Frankplein. Aan de ventweg zijn alleen bedrijven gevestigd. Omwonenden zijn er alleen aan de overkant van de doorgaande weg. Daar staan enkele flats die worden afgebakend door de Lomanlaan, de Koningin Wilhelminalaan en de Westdijklaan. Om deze bebouwing heen ligt Park Transwijk met onder andere de kinderboerderij.

De helft van de omwonenden woont korter dan tien jaar op het huidige adres. Daarnaast is er een relatief grote groep die al veel langer op het huidige adres woont. Zo woont een kwart van de omwonenden al twintig jaar of langer in de huidige woning.

Het overgrote deel van de omwonenden (94%) is van mening dat ze in een (zeer) prettige buurt wonen. Hierbij wordt vooral genoemd dat het een groene, rustige en nette buurt is. Een aantal geeft wel aan dat dit de laatste jaren verandert doordat de bevolkingssamenstelling wijzigt. Eenderde van de bewoners vindt dan ook dat de buurt er de afgelopen twee jaar op achteruit is gegaan. Als gevraagd wordt naar problemen die moeten worden opgelost dan wordt slechts in een enkele keer gerefereerd aan een probleem dat direct met prostitutie te maken heeft. In een beperkt aantal gevallen gaat het om overlast die aan de prostitutie gerelateerd is.

Volgens 10% van de inwoners is de buurt overigens de afgelopen twee jaar verbeterd.

Onveiligheidsgevoelens

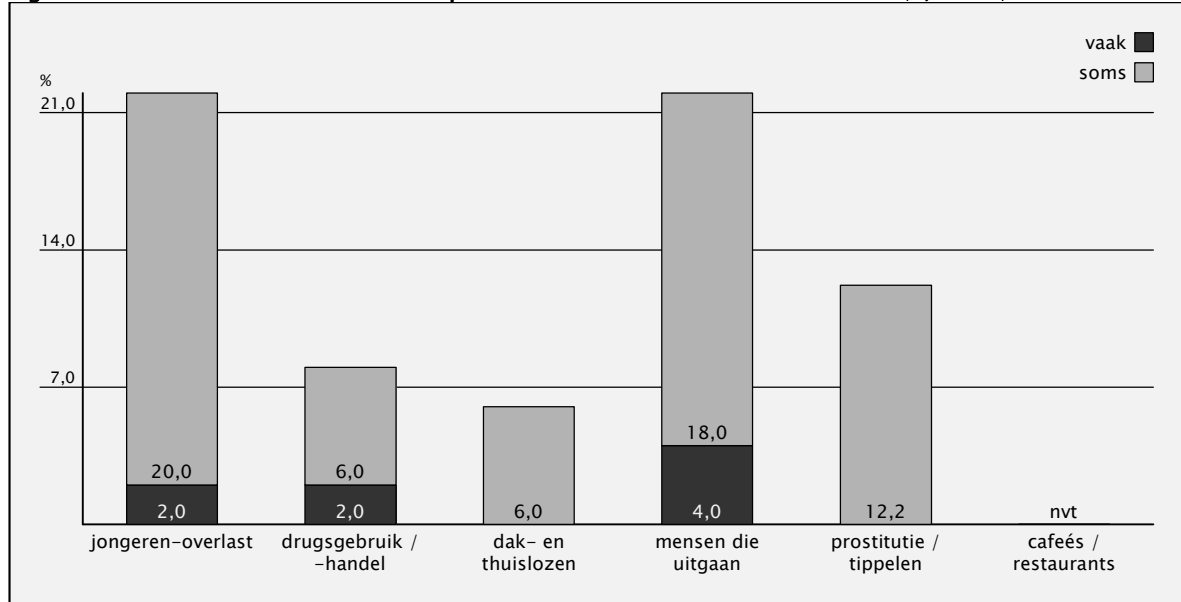
Een relatief klein deel van de omwonenden (18%) voelt zich wel eens onveilig in de eigen buurt. Dit is minder dan gemiddeld in de stad (29%). Uit de inwonersenquête blijkt bovendien dat in wijk Zuidwest, waar de Europalaan onder valt, 37% zich wel eens onveilig voelt. Wat opvalt, is dat relatief veel omwonenden die zich wel eens onveilig voelen, zich vaak onveilig voelen (67%).

Slechts een op de acht omwonenden ondervindt overlast van prostitutie

Slechts een beperkt aantal omwonenden geeft aan overlast te ondervinden van de prostitutie op de Europalaan. Het betreft een op de acht omwonenden en dit is minder dan op het Zandpad (47%) en op de Hardebollenstraat (17%). Opvallend is ook dat niemand aangeeft 'vaak' overlast te ondervinden. Omwonenden ervaren met name overlast van (geparkeerde) auto's, junks en uitwerpselen/condooms.

Van alle overlastsoorten die aan de omwonenden zijn voorgelegd ervaren ze het meeste overlast van jongeren en mensen die uitgaan (beide 22%). Over het algemeen kan gezegd worden dat de ervaren overlast in dit gebied laag is. Zo'n 18% van de omwonenden heeft zelf wel eens een melding van overlast gedaan.

Figuur 4.4 – Aandeel omwonenden Europalaan dat vaak of soms overlast ervaart (% , N=50)



Bron: enquête omwonenden

Volgens betrokkenen valt overlast door prostitutie Europalaan voor omwonenden mee

Volgens betrokken instanties op De Baan valt de overlast die omwonenden ervaren van De Baan erg mee. Er is wel een enkele plek op de Wilhelminalaan waarvan men weet dat er soms tussen de struiken illegaal afgewerkt wordt, daar wordt aan gewerkt. Daarnaast wordt het doen van behoeften in de openbare ruimte, maar soms ook in achtertuinen, genoemd in het geval de bus van het HAP niet open is en daardoor geen toiletten aanwezig zijn. In de meeste andere gevallen gaat het om

afwerken buiten het tippelgebied. Hiertegen wordt door de politie opgetreden door boetes en zo mogelijk de dreiging van het intrekken van een vergunning. Bij betrokkenen zijn verder niet veel klachten van bewoners bekend. Overlast die betrokkenen noemen betreft vooral overlast van bezoekers van De Baan. Regelmatig komt het voor dat prostituees worden uitgescholden of bekogeld met spullen:

"Mij zijn geen klachten bekend. Juist omdat we er zo bovenop zitten en de agenten de boel in de gaten houden heb ik het idee dat het voor de omgeving heel erg meevalt. Waar de vrouwen last van hebben is dat de klanten die langsrijden soms heel vervelend tegen ze doen; dat is overlast die de prostituees ervaren van de klanten: schelden, lege blikjes bier naar je hoofd gooien, uitjouwen. Dat zijn mensen die langsrijden. Een paar keer melding van een paar Marokkaanse jongens in een auto die dan schelden, joelen; dat is heel vervelend." (GG&GD)

Prostituees melden verschillende vormen van overlast op De Baan en soms daarbuiten

Uit gesprekken met prostituees komt ook naar voren dat op tijdstippen dat de HAP-bus is gesloten er overlast wordt veroorzaakt doordat vrouwen hun behoeften doen in bosjes. Het beperkte aantal afwerkplekken veroorzaakt soms file van wachtende klanten. Dit kan overlast veroorzaken. De regels die in de APV zijn opgenomen over tijdstip en plaats waar straatprostitutie mag plaatsvinden, worden niet altijd opgevolgd. Sommige prostituees gaan buiten de zone staan omdat de concurrentie te groot is binnen de zone of omdat klanten vanwege privacy liever niet op de tippelzone willen stoppen. Na sluitingstijd van de tippelzone komen volgens sommige prostituees illegale prostituees op de tippelzone staan. Souteneurs en prostituees maken dan dankbaar gebruik van de bekendheid van de tippelzone als prostitutieplek. Dit kan overlast tot gevolg hebben.

4.6 Elders in Utrecht

Aantal incidenten en meldingen buiten prostitutielocaties vrij stabiel

Het aantal incidenten dat de politie registreert buiten de prostitutielocaties in de stad is de afgelopen jaren vrij stabiel (zie tabel 3.1 en 3.3). In de afgelopen jaren zijn het steeds tussen de 33 en 38 incidenten, in ongeveer een derde van deze gevallen gaat het ook daadwerkelijk om een melding van overlast door prostitutie van een bewoner. Een paar straten komen meerdere malen voor. Het gaat in dit geval om de Baden-Powellweg (4 registraties) en de Vondellaan (4 registraties, in alle gevallen een melding).

Overlast illegale prostitutie betreft vooral tippelen en afwerken, lijkt beperkt

Uit de interviews met betrokkenen van politie, gemeente en HAP blijkt dat overlastmeldingen buiten de prostitutielocaties vooral wordt illegaal tippelen en afwerken betreffen. Signalen van illegale prostitutie op een bedrijfsmatige wijze komen zo'n 2 tot 4 keer per jaar voor.

Illegaal tippelen komt vaker voor, veelal is dit in de omgeving van een prostitutielocatie. Rond en op de Europalaan komt iedere avond voor dat vrouwen zonder vergunning tippelen en ook de Breedstraat en de Muinck Keizerbrug worden in enkele interviews genoemd.

Uit geen van de interviews blijkt dat het hier gaat om omvangrijke overlast en daarmee een belangrijk probleem.

4.7 Elders in Utrecht

Nauwelijks meldingen, maar ook weinig inzet en aandacht voor prostitutie buiten locaties

Zoals we in het vorige hoofdstuk aangaven zijn er nauwelijks meldingen van bewoners over overlast van of door prostitutie buiten de Hardebollenstraat, het Zandpad en de Europalaan. Echter ook voor deze locaties zagen we relatief weinig meldingen. Er lijkt weinig overlast te zijn van prostitutie buiten de drie locaties in de stad. Hierbij moet wel gezegd worden dat er ook weinig aandacht is vanuit het beleid en in de uitvoering voor prostitutie buiten de vaste locaties, waardoor er ook weinig tot geen zicht op is.

4.8 Vergelijking overlast- gegevens 3 prostitutiegebieden

Politie meest actief op Europalaan, bewoners Hardebollenstraat melden het meest

Wanneer we de drie gebieden naast elkaar zetten zien we zoals ook eerder gezegd dat de meeste politieregistraties van overlast van of door prostitutie op de Europalaan worden geregistreerd. De uitkomsten van het bewonersonderzoek bevestigen dat het hier niet om meldingen van overlast van bewoners gaat, maar om overlast die de politie zelf constateert tijdens bijvoorbeeld surveillances. Uit het omwonendenonderzoek blijkt dat mensen rondom de Europalaan in vergelijking met de andere prostitutielocaties, weinig overlast van prostitutie ervaren (12%). Ook in de omgeving van de Hardebollenstraat ervaren bewoners in vergelijking met de omwonenden van het Zandpad aan relatief weinig overlast van prostitutie te ervaren. In vergelijking met de twee andere locaties, is echter het aantal meldingen van bewoners (in het BMU) hoger.

Tabel 4.4 – Samenvattend overzicht met betrekking tot overlast in prostitutiegebieden

	Zandpad	Hardebollenstraat	Europalaan
Politiegegevens			
incidenten overlast	3	8	232
w.v. aangiften	0	0	0
w.v. meldingen	3	3	4
BMU			
aantal meldingen	0	14	2
Omwonendenenquête	N= 44	N= 53	N= 50
% onprettige buurt	2%	8%	6%
% buurt is verslechterd	55%	18%	33%
onveiligheidsgevoelens	73%	30%	18%
overlast prostitutie	47%	17%	12%
jongerenoverlast	86%	66%	22%

Bron: op basis van BPS, BMU, omwonendenenquête

Bewoners Zandpad ervaren de meeste overlast

Hoewel we in de politieregistraties en overlastregistraties in het BMU hiervan niets terug zien, blijkt uit het omwonenden onderzoek bij het Zandpad dat de omwonenden hier veel overlast ervaren. In vergelijking met de andere prostitutielocaties ervaren omwonenden vaak overlast van de prostitutie en daarbovenop ook er vaak van jongeren. Ook geven de omwonenden aan dat zij de buurt er verslechterd vinden. Veel omwonenden voelen zich dus ook wel eens onveilig.

5 Effectiviteit bestrijden en voorkomen overlast

- Op operationeel niveau is er tevredenheid over samenwerking tussen partijen.
- Op strategisch niveau is de afstemming tussen partijen niet eenduidig. De capaciteit van de politie is een knelpunt.
- De Utrechtse rekenkamer concludeert dat de doelmatigheid van de handhaving van prostitutie niet voldoende is.
- Zandpad: Meer dan de helft van de omwonenden is tevreden over de gemeentelijke inspanningen voor overlastbestrijding. De effecten van toezicht door exploitant op overlast en onveiligheidsgevoelens zijn volgens omwonenden beperkt. Het separate fietspad op overlast en onveiligheidsgevoelens heeft volgens veel omwonenden wel een positief effect (beide 54%).
- Hardebollenstraat: Een grote groep omwonenden (59%) is (zeer) tevreden over inspanningen gemeente om overlast aan te pakken. Het effect van het toezicht door de exploitant op overlast en veiligheidsgevoelens omwonenden is er nauwelijks. Het cameratoezicht heeft volgens 23% wel een positief effect op de onveiligheidsgevoelens. Politie en gemeente zijn tevreden over samenwerking.
- Europalaan: Het effect van de persoonlijke vergunningen op overlast is volgens een klein deel van de omwonenden (14%) zichtbaar. De politie en de gemeente hebben hiervan een veel positiever beeld. De onderlinge samenwerking van betrokken instanties is van belang in het terugdringen van overlast.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de effectiviteit van de uitvoering van het beleid, de instrumenten en de maatregelen. Zoals eerder aangegeven is er geen objectieve maat voor overlast. In dit hoofdstuk gaan we hiervoor dan ook uit van de meningen van betrokkenen. De informatie hierover komt uit de interviews met betrokkenen en uit de bewonersenquête. We gaan eerst in op een aantal algemene aspecten van het prostitutiebeleid, vervolgens bespreken we de aspecten voor de specifieke locaties. Per locatie hebben we gekeken naar de effectiviteit van de vergunningen, de genomen maatregelen en de samenwerking bij het voorkomen en bestrijden van overlast.

5.2 Algemeen

Tevredenheid over samenwerking partijen op operationeel niveau

Op uitvoerend niveau zijn alle betrokkenen erg tevreden over de samenwerking die er is tussen politie (afdeling Commerciële Zeden en afdeling Bijzondere Wetten), gemeente (OOV, GG&GD en

Toezicht en Handhaving) en eventuele andere partijen zoals de Belastingdienst en het HAP. Men weet elkaar goed te vinden en gezamenlijke acties verlopen over het algemeen succesvol.

Op strategisch niveau afstemming niet eenduidig, capaciteit politie knelpunt

Uit meerdere interviews komt naar voren dat er geen duidelijke afspraken zijn over de inzet van de verschillende partijen als het gaat om toezicht, handhaving en de prioriteit die (overlast door) prostitutie hierbij heeft:

"...kijk je naar afstemmen met elkaar op strategisch en management niveau: hoe zet je opsporingscapaciteit in, hoe groot is die capaciteit, die resteert voor controle en handhaving, dan is die in het verleden te verhullend geweest, niet open genoeg. Aan de uitspraak dat het topprioriteit heeft is te weinig handen en voeten gegeven." (OOV)

Uit verschillende interviews komt naar voren dat de capaciteit die de politie beschikbaar heeft en de verdeling daarvan over de verschillende taken binnen het handhaven en toezicht houden van de prostitutiesector een knelpunt is. Zowel op het niveau van de wijkagent als op het niveau van handhaving en opsporing is er weinig capaciteit. Overlast door prostitutie, maar ook ernstigere problemen in de sector kunnen hierdoor minder goed aangepakt worden (zie ook deelrapportage over illegale prostitutie en mensenhandel).

De Utrechtse Rekenkamer concludeert daarbij in een onderzoek dat de doelmatigheid van de handhaving van prostitutie op dit moment onvoldoende is.

5.3 Zandpad

Invloed continu toezicht van exploitanten op overlast niet bekend

Via de vergunningen zijn de exploitanten op het Zandpad verplicht continue toezicht te houden op de boten die zij verhuren. Idealiter heeft dit ook een beperkende werking op de overlast in de omgeving. Uit de interviews blijkt dat de ene exploitant toezichthouders laat rondlopen, de ander heeft een kantoortje waar een toezichthouder zit. De invloed van de toezichthouders op de overlast in de omgeving door randfiguren en groepen jongeren is niet bekend.

Een van de geïnterviewden oppert dat beter omschreven moet worden wat de toezichthouderstaak moet inhouden.

Beperken van overlast door toezicht politie minimaal door capaciteitstekort

De politie geeft aan dat door capaciteitstekorten in het verleden, maar ook nu nog de politie onvoldoende toekomt aan het beperken van overlast op het Zandpad. De betrokken wijkagent geeft aan dat er in het verleden bijna een jaar geen (vaste) wijkagent is geweest en dat hij veel achterstallig onderhoud heeft moeten plegen. Ook nu is er nog een vacature en werkt hij alleen. Tot nu toe organiseert hij jaarlijks een grote controle, sinds kort probeert hij ook om de twee maanden een controle te houden. In praktijk is de wijkagent 5 uur per week op het Zandpad aanwezig.

Suggesties om overlast beter te beperken die hij noemt zijn:

- verplaatsen van het gebied: veel jongerengroepen in de omgeving tussen twee probleemwijken (Overvecht en Zuilen),

- meer capaciteit vrijmaken,
- afsluiten van het gebied, meer controle, mogelijkheid om preventief te fouilleren,
- invoeren van cameratoezicht.

Tabel 5.1 – Oordeel effectiviteit maatregelen en inzet volgens omwonenden Zandpad (N= 44)

Maatregel	% omwonenden
minder overlast door gescheiden fietspad	• 54%
veiliger voelen door gescheiden fietspad	• 54%
minder overlast door toezicht exploitant	• 12%
veiliger voelen door toezicht exploitant	• 21%
% (zeer) tevreden over inzet gemeente tegen overlast	• 55%
% (zeer) ontevreden over inzet gemeente tegen overlast	• 23%
Bron: enquête omwonenden	

Meer dan de helft bewoners tevreden met inspanningen gemeente, wel suggesties voor verbetering

Ruim de helft van de omwonenden (55%) is (zeer) tevreden over de inspanningen van de gemeente om de overlast van of door prostitutie op het Zandpad te voorkomen. Daarentegen is 23% (zeer) ontevreden hierover.

In het verlengde hiervan is aan bewoners gevraagd of ze ideeën hebben over wat de gemeente nog meer zou kunnen doen om overlast te voorkomen. De onderstaande suggesties zijn hierbij door meerdere mensen gedaan:

- Meer toezicht, waarbij bovendien ook de Vechtdijk betrokken wordt in de controles.
- Instellen van cameratoezicht, ook op de Vechtdijk.
- De doorgang van het Zandpad naar de Vechtdijk afsluiten voor alle verkeer, met uitzondering van fietsers en voetgangers.
- Het verplaatsen van de activiteiten op het Zandpad naar een industrieterrein.
- Wél iets doen met meldingen en klachten; het instellen van een wijkagent heeft in dat opzicht niet veel geholpen.

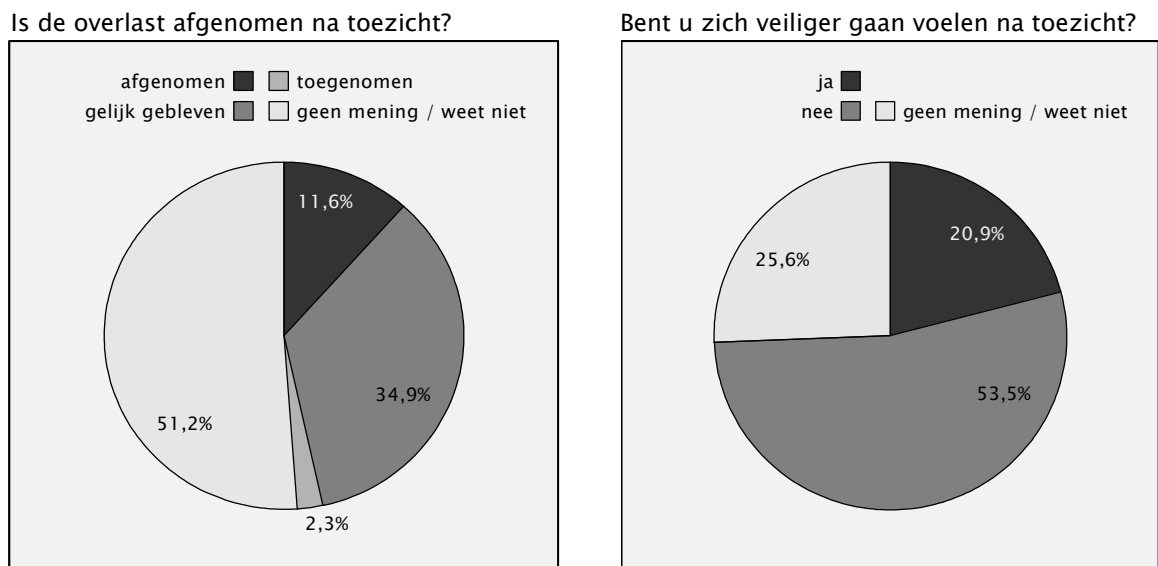
Effecten van toezicht exploitant op overlast en veiligheidsgevoelens omwonenden beperkt

Op het Zandpad wordt (na verscherpte controle vanaf 2005) door alle exploitanten voortdurend toezicht gehouden door de beheerder (exploitant) van de prostitutiebedrijven. Aan de omwonenden is gevraagd of zij het idee hebben of daardoor de overlast is verminderd en of zij zich daardoor veiliger voelen.

Het effect op beide is beperkt. Ruim de helft van de mensen heeft niet echt een idee of de overlast is toe- of afgenomen door het voortdurende toezicht. Volgens 12% is de overlast sinds het toezicht afgenomen. Ruim een derde denkt dat het gelijk is gebleven. Volgens een kleine minderheid is het toegenomen. Een aantal omwonenden merkt op dat het toezicht alleen op het Zandpad is en daarmee heeft het geen effect op de overlast op de Vechtdijk. Een andere opmerking is dat het toezicht met name effect heeft op de kleinere criminaliteit op het Zandpad.

Een op de vijf bewoners is zich veiliger gaan voelen door het voortdurende toezicht. Voor ruim de helft van de omwonenden heeft dit geen effect gehad. Een kwart weet het niet.

Figuur 5.1 – Effect toezicht op overlast en onveiligheidsgevoelens omwonenden Zandpad (N= 44)



Bron: enquête omwonenden

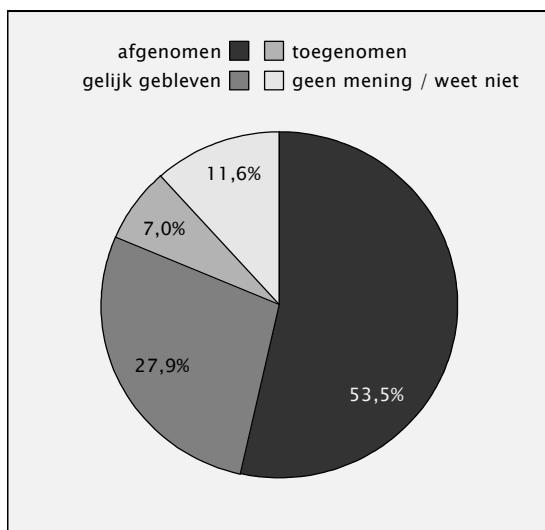
Veel bewoners ervaren minder overlast en voelen zich veiliger door gescheiden fietspad

Een paar jaar geleden is aan de andere kant van de weg dan waar de bootjes liggen een van het autoverkeer gescheiden fietspad aangelegd. De aanleg van dit fietspad wordt door bewoners positief gewaardeerd. Ruim de helft van de bewoners (53%) vindt dat de overlast sindsdien is afgenomen. Het gaat dan met name om verkeersoverlast, wat slechts een onderdeel is van alle overlast. Slecht een klein deel (7%) is van mening dat de overlast is toegenomen.

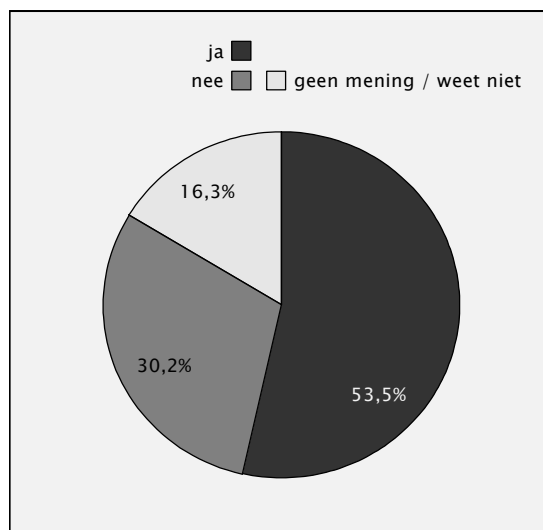
Ruim de helft van de bewoners is zich door de aanleg van het fietspad veiliger gaan voelen. Iets minder dan eenderde van de omwonenden is zich niet veiliger gaan voelen. Ook hierbij gaat het om verkeersveiligheid en niet zoals hierboven om veiligheid in het algemeen (waaronder bedreigende situaties).

Figuur 5.2 – Effect apart fietspad op overlast en onveiligheidsgevoelens omwonenden Zandpad (N= 44)

Is overlast afgenomen na fietspad?



Bent u zich veiliger gaan voelen na fietspad?



Bron: enquête omwonenden

Betere samenwerking tussen HAP en politie kan positief effect hebben op overlast

Zowel politie als HAP geven aan dat uitbreiding van aanwezigheid van het HAP op het Zandpad (in De Brug) goed zou zijn om meer grip te krijgen op de problematiek en daarmee mogelijk ook de overlast die daar (door randfiguren) speelt:

"Het is erg goed dat ze (red. HAP) outreachend werken, daardoor kunnen ze contact leggen met prostituees die gedwongen werken. De openingstijden zijn echter te beperkt, de gemeente moet geld vrijmaken om de tijden uit te breiden. Ze missen de groep die 's nachts werkzaam is." (politie)

De samenwerking tussen het HAP en de politie is op het Zandpad een stuk minder intensief dan op de Europalaan. Op De Baan is er een betere samenwerking tussen politie en het HAP. Dit komt doordat De Baan kleiner en overzichtelijker is, maar ook door de continuïteit van de samenwerking en de mensen die er zitten. Daarbij is het HAP vrijwel de gehele tijd als De Baan open is aanwezig.

5.4 Hardebollenstraat

Instanties positief over aanpak overlast in omgeving Hardebollenstraat

In de interviews geeft de gemeente aan erg tevreden te zijn over de mogelijkheden die het vergunningstelsel tot nu toe heeft geboden bij het tegengaan en bestrijden van overlast in de Hardebollenstraat. Naast het aanpakken van de exploitanten van prostitutie die onvoldoende toezicht hielden, wordt ook het sluiten van een coffeeshop en het mogelijk verplaatsen van een andere coffeeshop genoemd:

"Toch kunnen we de overlast op dit moment best managen. Een coffeeshop is gesloten; we zijn in gesprek met een coffeeshop over verplaatsing. Ook zijn we bezig met het aankopen van drie panden in de Hardebollenstraat die leegstaan. En voor de rest blijft het zoals het is. We willen het ook niet verplaatsen. Er is een heel onderzoek geweest in opdracht van het college of we mee moeten in de wens van de grootste exploitant om het te verplaatsen en alles naar het Zandpad met een uitbreiding daar. Het college wil dat niet. Ook hebben we naar andere locaties gekeken, maar geen geschikt bevonden. De visie van het college is: we gaan niet de vergunde prostitutie verminderen." (OOV)

Ook de politie geeft aan dat er veel in de buurt wordt ingezet om overlast te voorkomen en bestrijden:

"Er wordt heel veel op geacteerd: we zetten bikers, voetkoppels, bereden politie in. We hebben acties in burger gehad; op een afstandje gaan staan kijken en dan zagen we die jongens op een ruit bonken, liepen we er achteraan in burger en twee straten verder werden ze door een uniformkoppel van ons onderschept en aangehouden: bekeuring voor baldadigheid en onvriendelijk gedrag, hele avond op het bureau. Dat soort acties en verder gericht toezicht. Omdat de Breedstraat deel uitmaakt van het centrum is er een behoorlijke over-exposure aan politie. Cameratoezicht wordt gebruikt. Meer kunnen we niet doen." (politie)

Wel geeft de politie ook aan dat het gaat om een gebied waar wel erg veel geconcentreerd zit en dat mogelijk meer spreiding van deze verschillende functies de overlast kan verminderen. Andere maatregelen die de politie oppert is het actiever inzetten van jongerenwerk en restrictiever optreden naar snackbars en mogelijk de horeca (sluitingstijden zijn vrijgegeven).

Bewoners die prostitutie uit de buurt willen, zien inzet politie en gemeente niet

Uit het interview met een bewoner in de omgeving van de Hardebollenstraat die aangeeft veel overlast te ervaren, blijkt dat deze de inzet van de politie en gemeente niet ziet. Er is geen vertrouwen dat de gemeente de overlast die hij ervaart ook echt wil aanpakken:

"In de Hardebollenstraat is een pand waar wordt gedeald. Ik heb dat vastgesteld en gemeld; er is vastgesteld dat er wordt gedeald (hard drugs), het pand is nog steeds beschikbaar, er zijn dus geen consequenties getrokken.....Er wordt niet ingegrepen. Er woont een stukje verderop iemand die bekend is bij de politie, meerdere keren vastgezet, dealt.Er wordt gezegd we gaan handhaven: gebeurt niet. Politiek is kennelijk niet bereid een moedig besluit te nemen om prostitutie er uit te werken.....Dat is wat me stoort op zowel ambtelijk als politiek niveau: ze willen gewoon niet.Het is pappen en nathouden.... Er gebeurt te weinig om de buurt werkelijk een aangename woonbuurt te laten zijn; ik vind dat dat moet prevaleren. De samenstelling van de buurt wijzigt heel erg; ten nadele. Mensen vertrekken." (bewoner)

Grote groep bewoners blijkt tevreden over inspanningen gemeente

Uit het omwonendenonderzoek blijkt echter dat een grote groep bewoners tevreden is over de inspanningen die er worden gepleegd om de Hardebollenstraat en omgeving leefbaar te maken cq. houden. Zo'n 59% van de omwonenden van de Hardebollenstraat is (zeer) tevreden met wat de gemeente doet om de overlast in het gebied aan te pakken. Een op de tien bewoners is (zeer) ontevreden over de inspanningen van de gemeente.

Aan bewoners is gevraagd welke problemen volgens hen vooral moeten worden opgelost in de buurt. Daar komt een zeer divers beeld uit naar voren wat aangeeft dat de buurt midden in de stad ligt en er daarom ook meer problemen spelen dan alleen prostitutie: drugs(dealers), coffeeshops,

zwerfvuil, wildplassen, verkeersdrukte/parkeren, daklozen, hangjongeren en geluidsoverlast. De suggesties van omwonenden voor het aanpakken van de problemen in de buurt richten zich daarom vooral op twee zaken die meer met de overige problematiek in de buurt te maken hebben (zwerfers, drugshandel) dan met de prostitutie:

- meer inzet van politie, vaker surveilleren, en of actievere toezichthouders
- aanpakken van de drugshandel

Eén omwonende ligt toe dat het probleem met de Hardebollenstraat vooral is dat er een onderling versterkend effect is van zwerfers, coffeeshops en prostitutie. Door deze drie uit elkaar te halen (bijvoorbeeld door er één grondig aan te pakken) worden volgens de bewoner de problemen minder.

Tabel 5.2 – Oordeel effectiviteit maatregelen en inzet volgens omwonenden Hardebollenstraat (N= 53)

Maatregel	% omwonenden
minder overlast door cameratoezicht	• 6%
veiliger voelen door cameratoezicht	• 23%
Minder overlast door toezicht exploitant	• 11%
veiliger voelen door toezicht exploitant	• 8%
% (zeer) tevreden over inzet gemeente tegen overlast	• 59%
% (zeer) ontevreden over inzet gemeente tegen overlast	• 10%
Bron: enquête omwonenden	

Effect van toezicht exploitant op overlast en veiligheid volgens omwonenden gering

Sinds 2005 wordt door de beheerder (exploitant) van de prostitutiebedrijven in de Hardebollenstraat voortdurend toezicht gehouden. In het omwonendenonderzoek is gevraagd naar de effecten van deze maatregel. Volgens een op de negen omwonenden is hierdoor de overlast afgenomen. Slechts 8% van omwonenden is zich hierdoor veiliger gaan voelen.

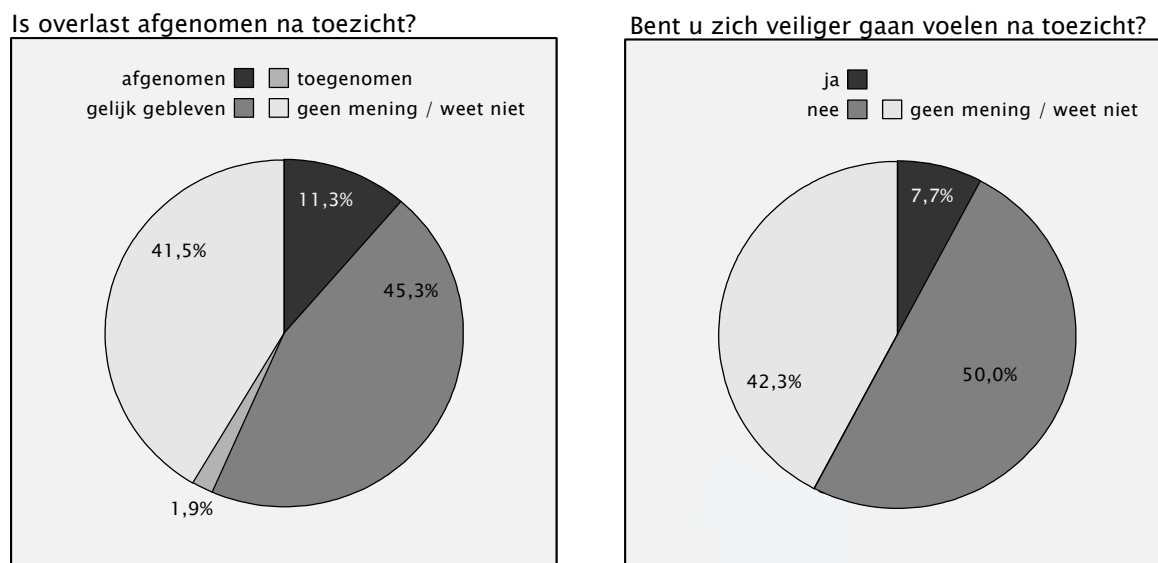
Uit de reacties van veel omwonenden blijkt dat er grote onbekendheid is over het feit dat de exploitant toezicht houdt. Dit verklaart ook waarom veel mensen op deze vragen geen antwoord konden geven. Anderen weten er wel van, maar vragen zich af of dit gezien de beperkte bevoegdheden om op te treden afdoende is om de overlast effectief te verminderen.

De politie is wel tevreden over het effect van het voortdurende toezicht in de Hardebollenstraat. De toezichthouder zorgt dat het rustig is in de straat en bij onrust of overlast belt hij direct de politie:

"Als er rottigheid is jaagt de bewaker van de Wegra die jongens weg of hij belt 112 en dan wordt er onmiddellijk op geacteerd door ons. We probeerden als wijkagent hem deel uit te laten maken van ons netwerk." (politie)

"Een van de schoonste en de veiligste straatjes. De dames hebben een eigen toezichthouder, een eigen bewaker, zit op de eerste etage in een pand van de Wegra. Er zit 24 uur per dag een man die toezicht houdt, de straat schoon houdt, heen en weer loopt, de boel in de gaten houdt." (politie)

Figuur 5.3 – Effect toezicht op overlast en onveiligheidsgevoelens omwonenden Hardebollenstraat (N=53)

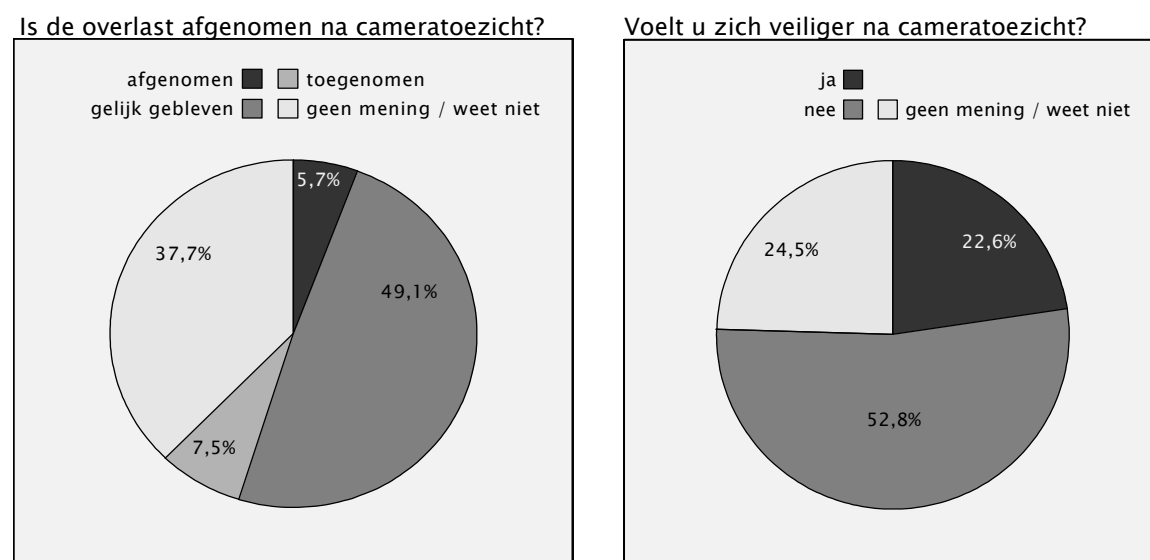


Bron: enquête omwonenden

Cameratoezicht heeft volgens bewoners geen effect op overlast, wel op veiligheid

Slecht 6% van de omwonenden is van mening dat door het cameratoezicht de overlast is afgenomen. Volgens de helft is de overlast gelijk gebleven. Een grote groep, zo'n 38% van de omwonenden, weet het niet. Volgens een aantal omwonenden heeft het cameratoezicht er toe geleid dat de problemen zich hebben verplaatst naar andere straten.

Figuur 5.4 – Effect cameratoezicht op overlast en onveiligheidsgevoelens omwonenden Hardebollenstraat (n=53)



Bron: enquête omwonenden

Het cameratoezicht heeft er voor ruim één op de vijf respondenten toe geleid dat zij zich veiliger zijn gaan voelen. Voor ruim de helft van de bewoners geldt dit niet. Een relatief grote groep (25%) weet niet of ze zich door het cameratoezicht veiliger zijn gaan voelen.

Winkeliers zijn enthousiast over het cameratoezicht. Volgens 40% is de overlast sindsdien afgenomen. Ruim een kwart is zich door het cameratoezicht veiliger gaan voelen. Opvallend is dat het overgrote deel van de winkeliers (87%) geen mening heeft over de inzet van de gemeente om overlast te voorkomen. Daarnaast is 7% tevreden over de gemeente en eveneens 7% ontevreden.

Politie en gemeente tevreden over samenwerking bij Hardebollenstraat

Voor het tegengaan en bestrijden van overlast door prostitutie in de Hardebollenstraat en omgeving wordt vooral veel samengewerkt tussen politie en gemeente. Er is geen andere instantie, zoals het HAP of de GG&GD, die een directe rol heeft als het gaat om het bestrijden van overlast door prostitutie in de omgeving van de Hardebollenstraat.

In 2005 heeft de burgemeester bij twee exploitanten hun vergunning ingetrokken. Daarnaast is de gemeente bezig geweest met de klachten van diverse bewoners en de visie op de toekomst van de Hardebollenstraat. De politie geeft aan vooral veel bezig te zijn met de klachten van bewoners als het gaat om prostitutie, zoals bijvoorbeeld het intensiveren van surveillances op de 2^e Achtersteeg. De gemeente heeft in hetzelfde gebied gezorgd voor een hogere frequentie van schoonmaken. Zowel gemeente als politie zijn tevreden over de onderlinge samenwerking.

5.5 Europalaan: De Baan

Vergunningstelsel effectief voor bestrijden overlast, samenwerking erg belangrijk

Door het vergunningsstelsel wordt prostitutie gereguleerd en hebben politie en hulpverlening zicht op de populatie. De APV en het daarin opgenomen vergunningensysteem bieden concrete mogelijkheden om in te grijpen bij overlast. De persoonlijke benadering door de wijkagent zorgt voor een goede handhaving en beperkt de overlast. Deze kracht kan op de langere termijn een zwakte worden als de tippelzone afhankelijk wordt van de kennis en aandacht van één persoon. De aanwezigheid van de HAP-bus voorkomt dat prostituees overlast veroorzaken en biedt ze bovendien de nodige structuur. De betrokken partijen (hulpverlening, politie, prostituees) vinden in het algemeen dat de overlast van de tippelzone wordt beperkt door zowel het vergunningensysteem als de werkwijze van de wijkagent en het HAP. In praktijk is sinds de invoering van het vergunningstelsel nog nooit een vergunning ingetrokken. Er is een geval bekend waarbij de vergunning tijdelijk is ingetrokken en een geval waarbij hiervoor is gewaarschuwd. In beide gevallen heeft dit geholpen en is de betrokken prostituee zich beter gaan gedragen.

Enkele hulpverlenende instanties pleiten voor uitbreiding aantal vergunningen

Enkele hulpverlenende instanties pleiten voor uitbreiding van het aantal vergunningen voor De Baan en het ruimhartiger toedelen van vergunningen. Volgens hen kunnen zij dan meer vrouwen bereiken. Op dit moment zijn er volgens hen toch vrouwen die in de illegaliteit terecht komen of

gedwongen worden op andere, minder veilige, plaatsen gaan tippelen. Dit kan ook weer overlast veroorzaken:

"Er moet bekeken worden hoe je de Europalaan inzet om overlast te voorkomen. Dat doe je door met hulpverlening tot stabilisatie te komen. Daartoe zou voor de doelgroep van de Rode Schakel wat ruimhartiger met de pasjes moeten worden omgegaan. We zien namelijk vrouwen in de illegaliteit verdwijnen en vrouwen die een tijd weg zijn, hun pasje kwijtraken en niet makkelijk terugkrijgen. Het vergunningenbeleid rondom de Europalaan zou versoepeld moeten worden. Het is een beperkt groepje en het is erg rustig op De Baan. Om te voorkomen dat ze uit beeld raken en ergens anders aan het werk gaan, is juist de Europalaan in samenwerking met de HAP-bus een mooie manier voor de Rode Schakel en voor Doorstroom om de vrouwen te vinden. Het is een veilige plaats om te werken. Om te voorkomen dat vrouwen kiezen voor illegale prostitutie, wat weer leidt tot overlast, is een uitbreiding van het aantal pasjes misschien een goede optie." (Rode Schakel)

Het effect van de invoering van het vergunningenstelsel op de onveiligheidsgevoelens is eveneens beperkt. Slechts 6,4% is zich veiliger gaan voelen. Een groot deel is zich niet veiliger gaan voelen en een even groot deel weet het niet. Ook hier moet de uitkomst gezien worden in het perspectief van relatief lage onveiligheidsgevoelens.

Tabel 5.3 – Oordeel effectiviteit maatregelen en inzet volgens omwonenden Europalaan (N= 50)

Maatregel	% omwonenden
minder overlast door vergunningen	• 14%
veiliger voelen door vergunningen	• 6%
% (zeer) tevreden over inzet gemeente tegen overlast	• 50%
% (zeer) ontevreden over inzet gemeente tegen overlast	• 14%
Bron: enquête omwonenden	

Helpt tevreden over gemeentelijke inspanning overlast te verminderen

44% van de omwonenden is tevreden over datgene de gemeente doet om de overlast van of door prostitutie te verminderen. Ruim eenderde heeft hierover een neutrale mening. Daarnaast is 14 % (zeer) ontevreden.

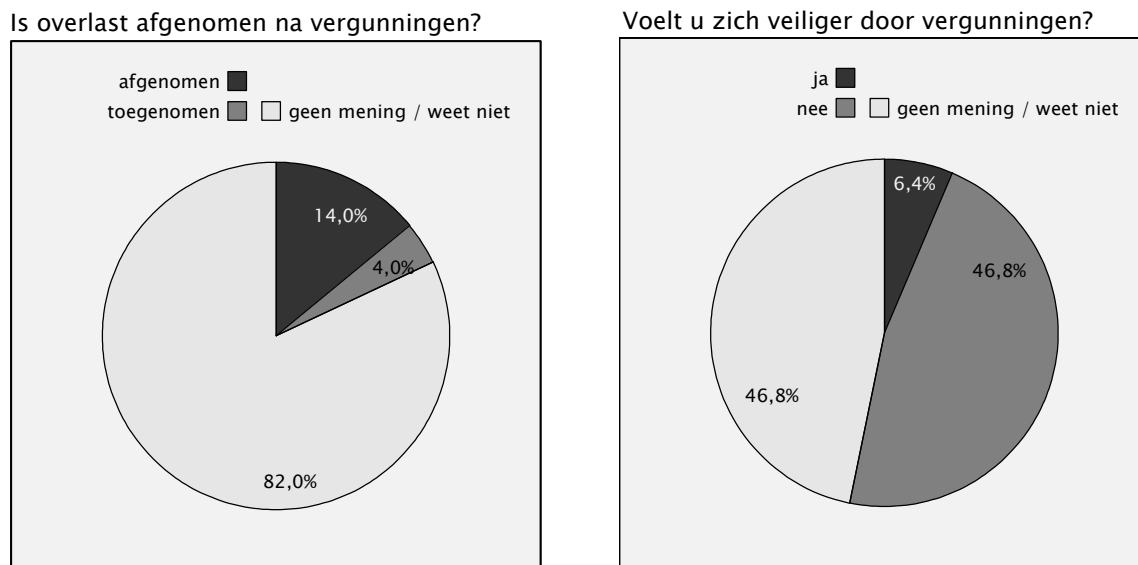
Veel mensen geven aan dat ze de gemeentelijke inzet niet goed kunnen beoordelen omdat zij geen overlast ondervinden. Een heikel punt dat door meerdere omwonenden wordt aangesneden is het plaatsen van hekken om een achteringang af te kunnen sluiten, wat maar tot op heden niet is gebeurd. Suggesties voor de inzet van de gemeente om de overlast in te perken zijn onder andere het intensiveren van de controle/surveillance en het weghalen van struiken en vervangen door gras waardoor het opener en veiliger wordt. Een aantal omwonenden oppert om De Baan hier weg te halen en te verplaatsen naar een gebied waar geen mensen wonen.

Effect vergunningen op ervaren overlast en onveiligheidsgevoelens beperkt

Ruim de helft van de omwonenden (58%) is bekend met de vergunningsplicht die voor de prostituees op de Europalaan geldt. Volgens de omwonenden zijn de effecten daarvan voor de omwonenden beperkt. Volgens 14% is de overlast sindsdien afgenomen. Een kanttekening hierbij is dat een relatief klein deel van de omwonenden overlast ervaart. Het overgrote deel weet niet of de

overlast is veranderd. Dit sluit aan bij het feit dat een groot deel van de omwonenden niet op de hoogte is van het vergunningstelsel.

Figuur 5.5 – Effect vergunningen op overlast en onveiligheidsgevoelens omwonenden Europalaan (n=50)



Bron: enquête omwonenden

Het effect van de invoering van het vergunningstelsel op de onveiligheidsgevoelens is eveneens beperkt. Slechts 6% is zich veiliger gaan voelen. Een groot deel is zich niet veiliger gaan voelen en een even groot deel weet het niet. Ook hier moet de uitkomst gezien worden in het perspectief van relatief lage onveiligheidsgevoelens.

Politietoezicht vermindert overlast, mogelijkheden uitbreiden door aanpassing APV

Volgens de wijkagent werkt zijn persoonlijke benadering bij de moeilijke doelgroep van (veelal verslaafde of dakloze) prostituees goed doordat hij de prostituees een stukje kader biedt: hij tolereert geen grensoverschrijdend gedrag. Dit heeft een goede uitwerking op het verminderen van overlast.

Het wijkteam ervaart het als een nadeel dat de afwerkplek niet onder de APV valt. Mensen die gluren bij de afwerkplek worden nu wel beboet maar deze boetes houden bij de rechter geen stand. Ze zouden graag zien dat de afwerkplek wordt opgenomen in de APV.

Overlast De Baan beperkt, aanwezigheid HAP belangrijk

HAP-medewerkers merken dat op avonden dat de HAP-bus is gesloten de kaders toch net wat meer wegvallen waardoor de overlast toeneemt: prostituees verspreiden zich meer over de wijk en moeten buiten hun behoefte doen. In het algemeen vinden de HAP-medewerkers de overlast van de tippelzone echter beperkt. Een aandachtspunt vinden zij de openingstijden van de HAP-bus. Deze opent later en sluit eerder dan de tippelzone. De tippelzone is geopend tussen 19:00 en 2:00 uur.

De HAP-bus van 20:30 tot 1:30 uur. Op tijdstippen dat de HAP-bus gesloten is, kunnen prostituees niet in de bus naar het toilet of zich daar omkleden.

Samenwerking instanties niet vastgelegd, maar werkt goed

De samenwerking tussen de verschillende partijen op De Baan is niet vastgelegd, maar verloopt goed. De lijntjes tussen de wijkagent en de medewerkers van HAP zijn kort en ze weten elkaar makkelijk te vinden. Ook op het moment dat er sprake is van overlast of, door het gesloten zijn van de HAP-bus, het vermoeden is dat er overlast zal worden veroorzaakt, nemen HAP-medewerkers contact op met de wijkagent. Beide partijen zijn tevreden over deze gang van zaken.

HAP, politie en de GG&GD zijn erg tevreden over het 'vinger aan de pols'-overleg. Via dat overleg worden veel problemen opgelost:

"Dankzij het 'vinger aan de pols'-overleg zijn we nu zover dat er echt druk gezet kan worden van jongens zoek een oplossing want we gaan gewoon een stapje verder als je het niet doet en dan eindigen we bij het overleg met al die directeuren, want het moet nu gewoon geregeld worden. Je ziet dat je er dan langzamerhand richting in krijgt."

5.6 Vergelijking 3 prostitutiegebieden

Op Zandpad meeste inwoners (zeer) ontevreden over inzet politie

In alledrie de prostitutiegebieden is minimaal de helft van de omwonenden positief over de inzet van de gemeente om de overlast te beperken. Van alle drie de locaties zijn de meeste omwonenden van de Hardebollenstraat positief, en de minste negatief. Van de omwonenden van het Zandpad is bijna een kwart zijn de meeste omwonenden (zeer) tevreden.

Tabel 5.5 – Overlast in prostitutiegebieden

	Zandpad	Hardebollenstraat	Europalaan
% (zeer) tevreden over inzet gemeente tegen overlast	55%	59%	50%
% (zeer) ontevreden over inzet gemeente tegen overlast	23%	10%	14%
minder overlast door toezicht exploitant	12%	11%	–
veiliger voelen door toezicht exploitant	21%	8%	–
minder overlast door cameratoezicht	–	6%	--
veiliger voelen door cameratoezicht	–	23%	--
minder overlast door gescheiden fietspad	54%	–	–
veiliger voelen door gescheiden fietspad	54%	–	–
minder overlast door persoonsgebonden vergunningen	–	–	14%
veiliger voelen door persoonsgebonden vergunningen	–	–	6%
Bron: omwonendenenquête			

Relatief veel omwonenden positief over aanleg separaat fietspad op Zandpad

Volgens een beperkt deel van de omwonenden in alle drie de prostitutiegebieden hebben de genomen maatregelen voor toezicht invloed op de overlast en hun veiligheidsgevoelens. Enigszins positieve uitzonderingen zijn het aandeel dat zich veiliger voelt door toezicht exploitanten op het Zandpad (21%) en het cameratoezicht op de Hardebollenstraat (23%). In deze context kan ook gezegd worden dat het separate fietspad op het Zandpad opvallend positief wordt beoordeeld (meer dan de helft ziet een positief effect op zowel overlast als veiligheidsgevoelens).

6 Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk leggen we de koppeling tussen het beleid, de uitvoering, de effectiviteit en de stand van zaken wat betreft overlast in de stad. Hiermee wordt een beeld geschetst van de succesfactoren en de aandachtspunten voor het prostitutiebeleid als het gaat om het voorkomen en bestrijden van overlast door prostitutie. Daarnaast doen we aanbevelingen ter verbetering van het beleid.

Ook in dit hoofdstuk geven we eerst een algemeen stedelijk beeld, waarna we ingaan op de specifieke punten voor de verschillende prostitutielocaties.

6.2 Algemeen

Succesfactoren:

- Het maximumstelsel van vergunningen (exploitatie en persoonlijk) voor prostitutie lijkt goed te werken voor het beperken van overlast. Voor zover bekend vindt in de stad geen illegale raamprostitutie plaats of zijn er illegale bordelen of privé-huizen. Illegaal tippelen blijkt in beperkte mate wel voor te komen. De overlast die dit veroorzaakt is naar onze mening niet zodanig dat overwogen moet worden het aantal vergunningen op De Baan uit te breiden.
- De uitwerking van het vergunningstelsel in de APV lijkt goed te werken. De voorwaarden die gesteld worden om de overlast te beperken worden over het algemeen goed nageleefd. Politie en gemeente zijn tevreden over de mogelijkheden van het vergunningstelsel in de APV.

Aandachtspunten:

- In praktijk blijken niet alle gebieden even goed beheersbaar als het gaat om het tegengaan en bestrijden van overlast. De Hardebollenstraat en omgeving is lastiger te beheersen vanwege het grote aantal verschillende (overlastgevende) functies in het kleine gebied. Op het Zandpad is de beheersbaarheid in het geding vanwege de omvang van de locatie en het tekort aan capaciteit dat de politie heeft (gehad) om hier toezicht te houden en handhavend op te treden.
- Wat betreft het vergunningstelsel in de APV zijn enkele aandachtspunten naar voren gekomen. Ten eerste de wens ook de afwerkplek toe te voegen aan het omschreven tippelzonegebied. Mogelijk moet hiervoor een wijziging in het bestemmingsplan worden doorgevoerd. Een andere aanvulling die genoemd wordt is het beter omschrijven van de toezichthoudende rol van de exploitanten.
- Een aandachtspunt bij de samenwerking tussen politie en gemeente is dat blijkt dat op het Zandpad en in mindere mate ook op de Hardebollenstraat de capaciteit van de politie erg

beperkt is (geweest). De gemeente wordt niet standaard geïnformeerd over controles van de politie. Alleen in geval van misstanden die aan het licht komen horen zij dit. Als de politiecapaciteit tekort schiet om misstanden op te sporen, is de gemeente hiervan onvoldoende op de hoogte.

Aanbevelingen:

- Aanvullen van de APV als het gaat om de afwerkplek van de tippelzone en wat betreft de invulling van het toezicht houden van de exploitant.
- Tussentijdse rapportages van GG&GD, de politie en de afdeling Toezicht en Handhaving over de uitkomsten en frequentie van controles aan de afdeling OOV zijn nodig om te zorgen dat de gemeente tijdig op de hoogte is van misstanden of andere situaties die overlast kunnen veroorzaken. Daarbij geeft dit met regelmaat een goed beeld van de situatie op de verschillende prostitutielocaties.

6.3 Zandpad

Succesfactoren:

- Het apart aangelegde fietspad op het Zandpad is volgens alle betrokkenen een succes. De verkeerssituatie is verbeterd volgens zowel instanties, prostituees, exploitanten als bewoners. Omwonenden voelen zich veiliger door het fietspad en ervaren minder overlast.

Aandachtspunten:

- Op het Zandpad wordt door verschillende partijen veel overlast ervaren. De overlast op en rond het Zandpad hangt vooral samen met een groot aantal randfiguren die erop af komen. Dit zijn soms klanten, maar het gaat voornamelijk ook om pooiers, hangjongeren, dealers, masseurs, kledingverkopers etc.
- Veel bewoners op de Vechtdijk voelen zich wel eens onveilig. Bewoners geven aan dat zij erg tevreden zijn over hun buurt, maar meer dan de helft vindt wel dat hun buurt in de afgelopen twee jaar is verslechterd. Bewoners melden ook een extreem hoge mate van jongerenoverlast die zij ervaren. Of deze direct met het Zandpad samenhangt is niet duidelijk.
- Hoewel er veel overlast wordt gemeld door betrokkenen, zien we hier in de politieregistraties weinig van terug. De politieregistraties geven in dit geval geen goed beeld van de werkelijke situatie, zij geven eerder een indicatie dat de politie weinig aanwezig is op het Zandpad en dus weinig overlast registreert.
- Het aantal vergunningen dat wordt uitgegeven op het Zandpad geeft geen beeld van het totale aantal prostituees dat werkzaam is op het Zandpad. Veel roulatie kan onrust en daarmee ook overlast veroorzaken.
- Exploitanten zorgen wel voor voortdurend toezicht, maar de invulling van de toezichthoudersrol is onvoldoende omschreven. Het is niet duidelijk wat de toezichthouders precies moeten doen, alleen dat zij aanwezig moeten zijn. Hebben zij ook een rol in het tegengaan van overlast door de eerder genoemde randfiguren?

- De politie geeft aan dat het afgelopen jaar sprake is geweest van een tekort aan capaciteit voor het toezicht op het Zandpad door vacatures.

Aanbevelingen:

- Het toezicht op het Zandpad moet worden uitgebreid. Op dit moment is er een wijkagent, deze geeft aan maximaal 5 uur per week de tijd te hebben om op het Zandpad aanwezig te zijn. Gezien de signalen van bewoners over overlast en de achteruitgang van hun buurt en gezien de omvang van de locatie lijkt dit ons erg weinig. Zo is het toezicht op de Europalaan vele malen sterker, terwijl er veel minder vrouwen op een avond werken. De grote hoeveelheid vrouwen die er op het Zandpad werken, betekent daarbij ook een groot aantal randfiguren die zich rond het Zandpad begeven.
- Er moet meer zicht komen op de vrouwen die op het Zandpad werken om zo een beter beeld te hebben van de roulatie van de vrouwen en de eventuele overlast die dit kan veroorzaken. Mogelijk kan het HAP naast het aantal vrouwen dat De Brug bezoekt, specifiek registreren om welke unieke vrouwen het gaat. Een andere mogelijkheid is verplichte registratie van alle vrouwen die op het Zandpad werken (zoals ook voor de tippelzone voor invoering van het vergunningstelsel).
- Om overlast verder tegen te gaan is het aan te bevelen dat de verschillende partijen op het Zandpad, naar voorbeeld van de Europalaan, intensiever samenwerken. Intensieve samenwerking op De Baan blijkt een positieve uitwerking te hebben op de overlast.

6.4 Hardebollenstraat

Succesfactoren:

- De directe overlast van de prostitutie is minimaal.
- Het vergunningsstelsel als zodanig heeft op de Hardebollenstraat zijn nut bewezen: met de voorwaarden is het gelukt de exploitanten die hier niet aan voldeden te laten vertrekken. De Hardebollenstraat is de enige plek waar ook werkelijk vergunningen zijn ingetrokken.
- Het voortdurende toezicht van de exploitant in de Hardebollenstraat lijkt te helpen tegen overlast (dit in tegenstelling tot het Zandpad).
- Op de Hardebollenstraat is de politie gemandateerd wat betreft vergunningverlening voor de prostitutie (evenals op het Zandpad). Beide partijen zijn tevreden over de verschillende maatregelen en de aanpak in het gebied (bv. sluiting coffeeshop, verplaatsen andere coffeeshop, sluiting aantal panden prostitutie, inzet bikers, veel surveillance etc.).

Aandachtspunten:

- Uit het bewonersonderzoek blijkt dat 10% van de bewoners ontevreden is over de inzet van de gemeente om overlast tegen te gaan. Ook betrokkenen van gemeente en politie geven aan dat vooral de veelheid aan functies in de buurt onvermijdelijk overlast met zich meebrengt.

- Het toezicht van de exploitant helpt volgens bewoners niet voor hun veiligheidsgevoel en heeft volgens hen geen invloed op de overlast in de buurt (wat mogelijk bevestigt dat veel overlast in het omringende gebied plaatsvindt en niet direct in de Hardebollenstraat zelf).
- Ook het ingestelde cameratoezicht helpt niet tegen overlast, wel voelen bewoners zich veiliger. Vooral de winkeliers zijn erg enthousiast over cameratoezicht. Zij zijn van mening dat de overlast is afgenomen en zij voelen zich ook veiliger.
- Het verminderde aantal wijkagenten in de Binnenstad wordt als knelpunt gezien. Hierdoor komt de aanwezigheid en het persoonlijke contact met de buurt in de knel.

Aanbevelingen:

- Maak een bredere analyse van de overlast in de buurt. Bekijk welke functies er samengaan in de buurt en in welke mate deze elkaar mogelijk versterken. Onderzoek of er nog mogelijkheden zijn om de overlast in de buurt te bestrijden dan wel te voorkomen.

6.5 Europalaan: De Baan

Succesfactoren:

- Persoonlijke vergunningen werken goed op De Baan. Het vergunningstelsel is een goed instrument om de orde en rust te handhaven. Tot nu toe is nog nooit een vergunning blijvend ingetrokken.
- De tippelzone heeft ervoor gezorgd dat de overlast in de Binnenstad (voornamelijk op de Van Asch van Wijkskade) van verslaafde tippelende vrouwen nagenoeg is verdwenen.
- Door het vergunningstelsel voor De Baan zijn de vrouwen in beeld en goed bereikbaar voor de hulpverlening. Hierdoor is de overlast in de stad van deze vrouwen sterk verminderd.
- De politie surveilleert een aantal keer per avond op De Baan en er is een vaste wijkagent die zich erg inzet voor het behouden van de rust. De aanwezigheid van politie en HAP biedt veiligheid voor de vrouwen in geval van vervelende klanten.
- De aanwezigheid van het HAP werkt ook erg goed om de rust op De Baan te bewaren. Prostituees kunnen er terecht voor een kop koffie, een gesprek, maar ook om in de bus naar het toilet te gaan.
- De samenwerking tussen politie, GG&GD en HAP is erg intensief. Zowel op operationeel als op beleidsniveau wordt nauw samengewerkt. Mensen weten elkaar snel te vinden en iedereen houdt elkaar goed op de hoogte. De samenwerking van de verschillende partijen op de Europalaan ligt niet vast via een convenant. Overleggen vinden plaats als dat nodig is en daarover zijn betrokken tevreden.
- De samenwerking en aanwezigheid van de verschillende partijen op De Baan hebben een grote rol in het beheersbaar houden van de tippelzone. Dit blijkt succesvol te zijn. Buiten dat de betrokken partijen tevreden zijn over de samenwerking, is duidelijk dat de verschillende partijen een goed beeld hebben van de situatie op De Baan, de prostituees die er werken en incidenten die er plaatsvinden. Hiermee is de samenwerking zoals op De Baan een voorbeeld voor de andere locaties.

Aandachtspunten:

- Knelpunt op De Baan voor de politie is dat op dit moment de afwerkplek niet tot het in de APV vastgelegde tippelgebied behoort en het daar dus lastiger is (ongewenste) bezoekers op hun gedrag aan te spreken.
- De overlast van De Baan bestaat vooral uit het afwerken van klanten buiten de afwerkplek en het buiten doen van behoeften als de HAP bus er niet is. De overlast op De Baan zelf wordt vooral veroorzaakt door klanten die zich misdragen.
- Hulpverleners en prostituees geven aan dat er ook nog regelmatig illegaal getippeld wordt. Het gaat dan om prostituees zonder vergunning die op De Baan of in de omgeving tippelen. Voor vrouwen van buiten de regio Utrecht bestaat op dit moment een wachtlijst.
- Een aantal hulpverlenende instanties zou graag uitbreiding van het aantal vergunningen zien of een soepeler beleid bij het geven van een vergunning. Zij komen soms vrouwen tegen die zij nu niet kunnen helpen of die zij de illegaliteit in zien verdwijnen. Voor vrouwen uit de regio Utrecht bestaat op het moment echter geen wachtlijst en zij zouden in principe terecht moeten kunnen.
- De samenwerking op De Baan tussen politie, HAP en GG&GD werkt goed, maar is nergens vastgelegd. Een aandachtspunt is dat het succes staat of valt bij de betrokkenheid van individuele personen. Het risico is dat bij vertrek van individuele personen de continuïteit van de goede samenwerking in het geding komt.

Aanbevelingen:

- Bekijk op welke manier de succesvolle manier van samenwerken op De Baan ook vorm kan krijgen op het Zandpad. Voor het Zandpad zou de nadruk dan niet zozeer op zorg moeten liggen, maar wel op het in beeld hebben van de vrouwen die er werken.
- Leg over de samenwerking tussen de verschillende partijen op De Baan meer vast dan nu het geval is, zodat de beheersbaarheid van de situatie minder afhankelijk is van individuele personen.
- Uitbreiden van de tippelzone in de APV zodat de politie ook op de afwerkplek kan optreden.
- Niet direct uitbreiden of versoepelen van het vergunningstelsel. De huidige situatie is beheersbaar en de overlast is beperkt, daarbij is het zo dat voor (verslaafde) vrouwen uit de regio Utrecht geen wachtlijst bestaat. De groep waaraan de gemeente zorg wil verlenen kan in principe op De Baan terecht op dit moment.

6.6 Elders in Utrecht

Succesfactoren:

- Er lijken op dit moment weinig problemen te zijn met overlast door illegale prostitutie buiten de drie prostitutielocaties in de stad. Als er sprake is van illegaal tippelen (wat het meest voorkomt) dan is dit voornamelijk in de buurt van de bestaande prostitutielocaties. Met uitzondering van de Hardebollenstraat zijn er geen bewoners die aangeven overlast te ervaren van illegale prostitutie.

Aandachtspunten:

- Zowel vanuit het beleid als in de uitvoering is er op het moment weinig aandacht voor overlast van of door prostitutie buiten de drie bestaande prostitutielocaties. Hierdoor is er weinig zicht op het voorkomen en de omvang van illegale en met name onvergunde prostitutie in de stad.

Aanbevelingen:

- Er is weinig aandacht voor illegale, onvergunde prostitutie in de stad. Er zijn op het moment echter geen signalen of overlast die vragen om veel extra aandacht. Enige aandacht is wel gewenst om te weten of de beheersbaarheid van onvergunde prostitutie in het geding is.

Bijlagen

Bijlage 1:	Literatuur
Bijlage 2:	Prostitutiebeleid in Programma OOV
Bijlage 3:	Gebruikte bronnen overlastregistraties, gebiedsafbakening en methodiek bewonersonderzoek

Bijlage 1 – Literatuur

DSP (2006). Evaluatie Opheffing Bordeelverbod, gemeentelijk beleid. Diemen, DSP-groep.

Gemeente Utrecht (1999). Beleidsnotitie prostitutie. Utrecht: gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (2005). Algemene Plaatselijk Verordening Utrecht, artikelen 70 t/m 73. Utrecht, Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (2006). Utrecht veilig! Dat doen we samen. Stadsprogramma Veiligheid 2007. Utrecht, Gemeente Utrecht/Dienst Secretarie.

Gemeente Utrecht (2007). Programmabegroting 2008. Utrecht, Gemeente Utrecht.

Rekenkamer Utrecht (2007). Gericht en geregeld. Een onderzoek naar handhaving van regels door de gemeente Utrecht. Utrecht: Rekenkamer Utrecht.

Bijlage 2 – Prostitutiebeleid in programma OOV

Prostitutie in het Programma Openbare Orde en Veiligheid

Beleidslijn1: gebiedsgerichte aanpak

Relevant voor prostitutie is dat binnen het Utrechtse veiligheidsbeleid de Breedstraatbuurt (omgeving van de Hardebollenstraat) is gedefinieerd als een *aandachtsgebied*. In een aandachtsgebied is sprake van een zwaardere veiligheidsproblematiek: een aandachtsgebied scoort slechter dan gemiddeld op objectieve en subjectieve veiligheidsgevoelens. OOV formuleert de algemene doelstelling van de gebiedsgerichte aanpak als volgt: *‘We zetten in 2007 een gebiedsgerichte aanpak in, in gebieden waar de onveiligheid bovengemiddeld is’*.

De aanpak ten aanzien van de Breedstraatbuurt is als volgt: *voortzetten van de aanpak in het aandachtsgebied Breedstraatbuurt gericht op het verminderen van (jongeren-)overlast, criminaliteit en geweld*. De belangrijkste maatregelen zijn Jongeren-op-Straat, Ken je buurt, graffiti-aanpak, inzet Klienteam en de buurtaanpak door het opbouwwerk (tekstblok 1 geeft een korte beschrijving van enkele van deze projecten).

Tekstblok 1 – Projecten gericht op het voorkomen van overlast in de Breedstraatbuurt

Jongeren-op-sstraat: met de JOS-aanpak wordt een integrale benadering ingezet op overlast veroorzaakt door jongeren. De focus ligt op de samenwerking. Bindende samenwerkingsafspraken zijn gemaakt met het wijkbureau, politie en het jeugdwerkwijknetwerk.

Ken je buurt: een initiatief van buurtbewoners uit de Breedstraatbuurt met als doel kennismaking van de buurt met leerlingen van scholen in de buurt (o.a. door een educatieve rondleiding). Het opheffen van de anonimiteit leidt tot meer open communicatie en positievere omgangsvormen tussen leerlingen, bewoners en ondernemers in de buurt. Dit maakt het makkelijker elkaar aan te spreken en te corrigeren bij afwijkend gedrag. De bedoeling is uiteindelijk om het gevoel van veiligheid te vergroten.

Klienteam: een groep dak- en thuislozen in dienst van een uitzendbureau met de opdracht het schoonhouden van hang en gebruikspots, plantsoenen en woonwijken. Ook wordt een spuitenroute gelopen, alle gebruikte (drugs) spuiten worden dan verzameld en meegenomen.

Beleidslijn 2: doelgroepgerichte aanpak

De algemene doelstelling van de doelgroepgerichte aanpak binnen het veiligheidsbeleid is de volgende: *‘We zetten in 2007 in Utrecht een doelgroepgerichte aanpak in op groepen die aantoonbaar bijdragen aan de onveiligheid in de stad’*. In relatie tot prostitutie wordt binnen de doelgroep Jeugd en Veiligheid gewerkt aan het voorkomen dat jongeren in de prostitutie raken. Dit

gebeurt middels het project *Pretty Woman*. In het themarapport preventie komt dit project uitgebreider aan bod.

Beleidslijn 3: voorkomen en bestrijden van incidenten

De algemene doelstelling van deze beleidslijn is de volgende: *'We voeren in 2007 in Utrecht activiteiten uit gericht op het voorkomen van calamiteiten, crises en verstoringen van de openbare orde'. We voeren in 2007 activiteiten uit gericht op het bestrijden van incidenten.*

Deze beleidslijn beschrijft ten aanzien van prostitutie openbare orde aspecten ten, maar ook toezicht en de handhaving en een bestuurlijke aanpak.

Openbare orde

Het Utrechtse beleid op het gebied van de openbare orde richt zich op het voorkomen van verstoringen in het openbare leven die niet specifiek worden veroorzaakt door crimineel gedrag, maar die het gevolg zijn van normoverschrijdend (groeps-)gedrag tijdens veelal op zichzelf legale maatschappelijke gebeurtenissen. Ten aanzien van prostitutie betekent dit dat de overlast van prostitutie in de stad stringent wordt aangepakt. Exploitanten van seksinrichtingen worden intensief gecontroleerd op het verplichte en voordurende toezicht door de exploitant van de seksinrichting. Het aantal prostitutiewerkplekken stijgt niet (blijft 162 werkplekken) en er is een maximum in het aantal vergunningen (54). Bestuurlijke maatregelen, zoals intrekking van de verstrekte vergunning, vormen een aanvulling op de strafrechtelijke aanpak van illegale en gedwongen prostitutie. In 2007 gaat OOV van start met de uitvoering een in 2006 opgesteld plan om prostituees te ondersteunen die de stap willen zetten de prostitutie te verlaten. Ook richt de afdeling zich op de bestrijding van illegale en gedwongen prostitutie en jongensprostitutie (zie voor meer informatie de themarapporten 2 en 3).

Toezicht en handhaving

In Utrecht zijn (anno 2006) 135 toezichthouders en handhavers actief. In Utrecht Noord is als pilot een tweewekelijks handhavingsoverleg in het leven geroepen, waarin gemeente en politie afspraken maken over inzet van politie, bijzondere opsporingsambtenaren en toezichthouders voor een bepaalde periode. Tevens wordt een informatiesysteem opgezet waarin meldingen van overlast worden geregistreerd. Op basis van een evaluatie eind 2006 wordt besloten of deze aanpak in 2007 stadsbreed wordt ingevoerd.

Bestuurlijke aanpak

De *Wet Bibob* (bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) biedt in bepaalde gevallen de mogelijkheid om vergunningen en subsidies te weigeren of bedrijven bij aanbestedingen uit te sluiten. De toepassing van de Wet Bibob houdt in dat een onderzoek wordt ingesteld, waarvoor door de aanvrager of vergunninghouder informatie moet worden verschaft en waarvoor bijvoorbeeld gegevens uit het kadaster en het handelsregister kunnen worden geraadpleegd.

Zonodig kan er, als er nog twijfels over de integriteit van de betrokkene overblijven, daarna een advies worden ingewonnen bij het bureau Bibob van het ministerie van justitie. De Belastingdienst, de politie Utrecht en het Openbaar ministerie hebben in november 2005 een convenant afgesloten om overlast en het misbruik van overheidsregelingen terug te dringen. In dit convenant zijn

afspraken gemaakt over samenwerking en informatie-uitwisseling. Hiermee kunnen criminele activiteiten of criminele organisaties effectiever aangepakt worden. Gemaakte winsten worden teruggevorderd, overtreders kunnen strafrechtelijk worden vervolgd en de Belastingdienst kan aanslagen opleggen, de gemeente kan maatregelen nemen voor bijvoorbeeld vergunningen. De prostitutiesector is een van de focuspunten van het project.

Bijlage 3 – Onderzoek en data

Kanttekeningen bij gebruikte registraties:

- BPS: het Bedrijfsprocessensysteem van de politie regio Utrecht waarin alle door de politie geregistreerde incidenten staan vermeld. Hierin wordt o.a. overlast van/door prostitutie geregistreerd. Omdat van overlast geen strafbaar feit is waarvan aangifte gedaan kan worden, kijken we naar alle door de politie geregistreerde incidenten. Het gaat hier dan om zowel meldingen van bewoners (die via de meldkamer binnenkomen) als om registraties van de politie zelf. Het aantal registraties van de politie zelf hangt enerzijds af van hoeveel er op een locatie gebeurt, maar ook sterk van de inzet van de politie op een locatie. Als de politie veel aanwezig is, zullen zij logischerwijs ook meer registreren.
- BMU: het Bewonersmeldingen systeem van de gemeente Utrecht waarbij we kijken naar de meldingen die in verband met prostitutie bij de gemeente Utrecht zijn binnengekomen. Kanttekening bij deze registratie is dat het aantal meldingen sterk afhangt van de meldingbereidheid van bewoners. Bij oproepen aan bewoners om vooral te melden zal het aantal meldingen stijgen. Ook is niet uit te sluiten dat een groot aantal meldingen van een kleine groep bewoners of soms zelfs van slechts één persoon afkomstig is.

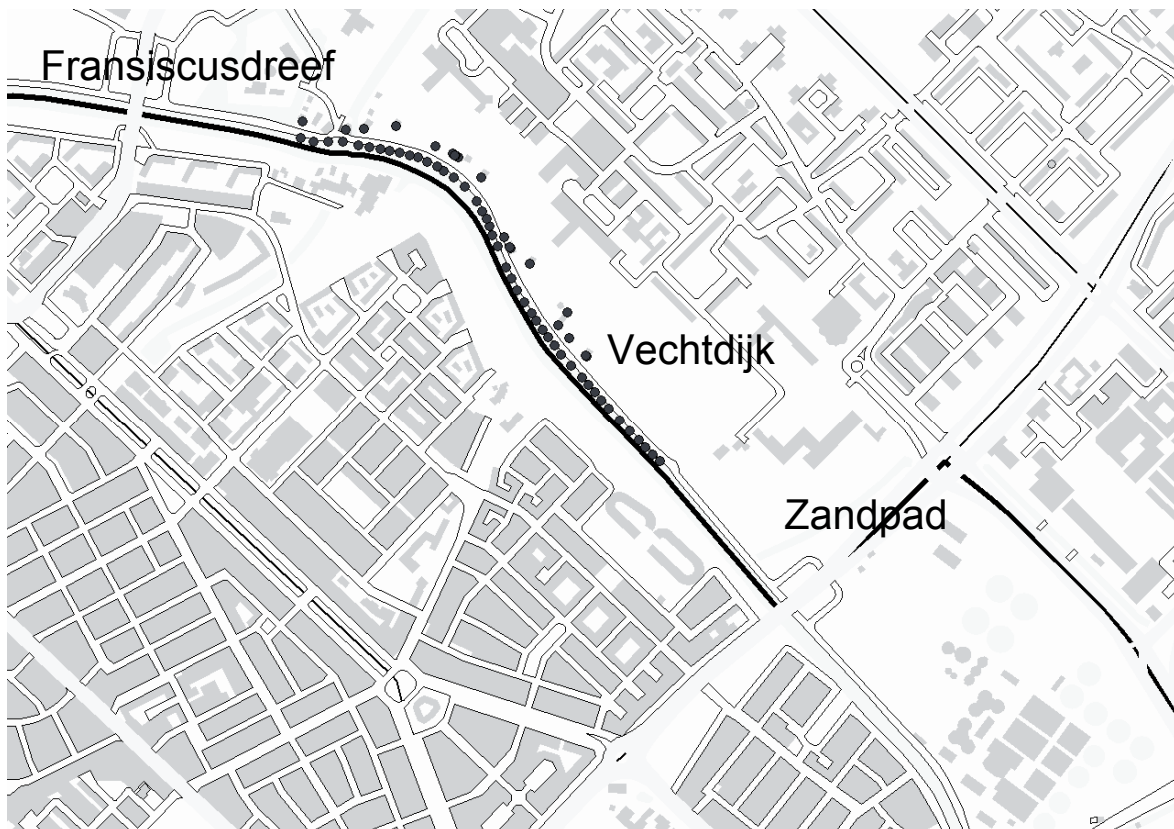
Afbakening omwonendenenquête, politiegegevens en BMU

- In juni 2008 zijn huis-aan-huis mondeling enquêtes afgenomen in de directe omgeving van de drie prostitutiegebieden.
- De enquêtevragen hebben betrekking op overlast, onveiligheidsgevoelens, het ingestelde toezicht en de inzet van de gemeente om de leefbaarheid in het gebied te verbeteren.
- Bij de Hardebollenstraat en de Europalaan is een a-selecte steekproef getrokken. Bij het Zandpad zijn alle omwonenden in het onderzoek meegenomen.
- In de omgeving van de Hardebollenstraat is ook aan een aantal winkeliers een enquête voorgelegd.
- De afbakening voor de omwonendenenquête in de drie prostitutiegebieden is hieronder weergegeven in drie kaartjes. Voor de analyse van de politiebestanden en de BMU-gegevens is dezelfde afbakening gehanteerd.

Aantal afgenomen omwonendenenquêtes		
	aantal afgenomen enquêtes	aantal woningen in directe omgeving
Zandpad	44	62
Hardebollenstraat	53	823
Hardebollenstraat *(winkeliers	15	–
Europalaan	50	600

Gebiedsafbakening Zandpad

- Woningen en woonschepen langs het Zandpad en de Vechtdijk tot aan de Franciscusdreef.
- Er is geen reden om aan te nemen en dat bewoners aan de andere kant van de Vecht overlast ervaren.
- In totaal gaat het om 62 woningen en woonschepen in de rood gearceerde gebieden.



Gebiedsafbakening Hardebollenstraat

- Het gearceerde gebied zonder de Plompetorengracht.
- In totaal gaat het om 823 woningen en meer dan 232 winkels en bedrijven.
- Andere kant van de Voorstraat niet meegenomen in verband met daklozenopvang.



Gebiedsafbakening Europalaan

- Woningen en bedrijven in Transwijk-zuid (subbuurt Oud-Transwijk).
- Klein aantal woningen in Transwijk-noord (uitwaaiereffect).
- Woonboten Merwedeplantsoen (tegenover afwerkplekken).
- Geen bedrijven van het bedrijventerrein, daar is al intensief contact mee.
- In totaal gaat het om ongeveer 600 woningen in de rood gearceerde gebieden.

