

DOUBLETSTRAAT SLUITEN?

Een marktonderzoek naar de seksuele dienstverleningsbranche in Den Haag



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

DOUBLETSTRAAT SLUITEN?
Een marktonderzoek naar de seksuele
dienstverleningsbranche in Den Haag

- eindrapport -

Drs. L. Heuts
Drs. E. Tromp
Drs. G. Homburg

Amsterdam, juni 2012
Regioplan publicatienr. 2255

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de gemeente
Den Haag.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Doel en onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksaanpak.....	2
1.4 Leeswijzer	4
2 De prostitutiebranche in beeld	5
2.1 Prostitutiebeleid sinds de opheffing van het bordeelverbod	5
2.2 Trends binnen de prostitutiebranche	6
2.3 Misstanden en mensenhandel binnen de prostitutiebranche.....	10
3 Raamprostituees in Den Haag	13
3.1 Beeld van de prostituees	13
3.2 De keuze voor het raam.....	18
3.3 Wat te doen als de Doubletstraat sluit?	20
4 Gevolgen van sluiting ramen Doubletstraat	23
4.1 Verwachte verschuivingen raamprostituees	23
4.2 Scenario's mate van verschuiving	28
4.3 Implicaties voor beleid	31
4.4 Advies aan de gemeente Den Haag	33
Literatuurlijst	35
Bijlage 1 Alternatieve plannen bij sluiting ramen Doubletstraat.....	37

MANAGEMENTSAMENVATTING

Regioplan Beleidsonderzoek heeft in opdracht van de gemeente Den Haag een marktonderzoek uitgevoerd naar de seksuele dienstverleningsbranche in die gemeente. De focus in dit onderzoek lag op de effecten van een eventuele sluiting van de ramen in de Doubletstraat, een van de drie straten waar in Den Haag raamprostitutie bestaat. In het onderzoek is allereerst een beeld geschetst van de trends binnen de seksuele dienstverleningsbranche op landelijk en Haags niveau. Ten tweede is een beschrijving gegeven van de prostituees die werkzaam zijn in Den Haag en van de klanten van raamprostituees. Tot slot is ingegaan op de effecten van een sluiting van de ramen in de Doubletstraat en de implicaties hiervan voor gemeentelijk beleid op de terreinen leefbaarheid, handhaving en toezicht, en het welzijn van prostituees.

Seksuele dienstverleningsbranche in Den Haag

In Den Haag zijn 85 vergunningen voor prostitutie verstrekt aan bedrijven binnen de seksuele dienstverleningsbranche, waarvan 41 aan bedrijven binnen de raamprostitutiesector, dertig aan clubs en twaalf aan escortbedrijven. Daarnaast zijn er nog enkele vergunde sauna's en Thaise massage-salons. Naar schatting zijn er binnen de vergunde sector in Den Haag 1000-1500 prostituees actief. Hoeveel daarvan in de raamprostitutie werken, is onbekend, maar naar verwachting is de raamsector de grootste vergunde sector waarin de meerderheid van de prostituees werkt.

Trends binnen de seksuele dienstverleningsbranche

Het aantal bedrijven met een vergunning is sinds de opheffing van het borddeelverbod in 2000 landelijk gedaald. Ook in de gemeente Den Haag is sindsdien een daling van het aantal vergunde prostitutiebedrijven waarneembaar. Dit gaat gepaard met een toename van onvergunde en/of illegale prostitutie; de omvang van de onvergunde en/of illegale branche in Nederland is niet bekend, evenals de mate waarin die toe zou nemen. In Den Haag zijn steeds meer prostituees actief in de thuisprostitutie en als zelfstandige escort. Ook is in Den Haag – evenals in andere grote steden – het aantal Chinese salons dat onvergunde vormen van seksuele dienstverlening aanbiedt de afgelopen jaren toegenomen.

Binnen de prostitutiebranche is sinds de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie (2004) sprake van een sterke toename van het aantal prostituees afkomstig uit deze landen. Vanaf 2007 is vooral een stijging van het aantal Roemeense en Bulgaarse prostituees waarneembaar in Nederland en ook in Den Haag. De toestroom van prostituees uit Oost-Europa heeft in Den Haag geleid tot een toename van onveilig/onbeschermd werken en daarmee een verslechtering van de gezondheidssituatie.

Een laatste belangrijke trend, zowel op landelijk niveau als in Den Haag, is de druk op prijzen en lagere verdiensten voor prostituees in vergelijking met vroegere jaren. De komst van Oost-Europese, jongere prostituees heeft een neerwaarts/drukkend effect op de prijs die in een raamprostitutiestraat gangbaar is. Daarnaast is vanaf 2004 19 procent btw ingevoerd op de verhuurverdiensten van exploitanten. De exploitanten hebben deze btw-heffing vervolgens doorberekend in de huurprijs van de ramen die daarmee is gestegen; tegelijkertijd is de prijs voor een prostitutiebezoek echter niet gestegen, of zelfs gedaald.

Beeld van de raamprostituees en hun klanten

De raamprostituees in de drie Haagse prostitutiestraten (Doubletstraat, Geleenstraat/Hunsestraat) hebben veelal een Latijns-Amerikaanse of Oost-Europese achtergrond. De 'latina's' zijn veelal wat ouder (tussen de dertig en zestig jaar) en de Oost-Europese prostituees jonger (tussen de twintig en dertig jaar). De Oost-Europese prostituees werken vaak zeven dagen per week en/of twee dagdelen per etmaal. De latina's hanteren vaker 'kantoor-tijden'. Voor beide groepen geldt dat een substantieel deel pendelt tussen Den Haag en het thuisland. De prostituees werken een aantal weken tot maanden aaneengesloten in de Doubletstraat en keren dan voor een aantal weken terug naar huis. Anders dan in de Doubletstraat, werken in de Geleenstraat/Hunsestraat ook Nederlandse prostituees en transgenders/travestieten, hetzij op kleine schaal.

Misstanden in de (vergonde) prostitutie komen naar verwachting absoluut voor. In welke mate is echter onbekend. De verwachting is dat misstanden in de raamsector, in vergelijking met andere sectoren, relatief beperkt zijn gezien de transparantie van de sector, het toezicht door handhavers en de samenwerking tussen exploitanten en de zedenpolitie. Eveneens is de verwachting dat met name de Oost-Europese prostituees kwetsbaar zijn voor uitbuiting door derden, gezien hun culturele achtergrond, hun jonge leeftijd en vaak slechte thuissituatie.

Het prostitutiegebied Geleenstraat/Hunsestraat staat beter aangeschreven dan de Doubletstraat. De prostituees in het eerstgenoemde gebied behoren tot een wat hoger marktsegment en zij hanteren hogere prijzen. Het type klant verschilt ook tussen de twee raamprostitutiegebieden. Grofweg wordt de Doubletstraat meer bezocht door jongere mannen van allochtone afkomst. Autochtone, wat oudere mannen, bezoeken met name de Geleenstraat/Hunsestraat waar een prostitutiebezoek tweemaal zo veel kost. Voor beide raamprostitutiegebieden geldt dat de klanten zowel uit Den Haag komen als van buiten Den Haag of Nederland (toeristen). Klanten kiezen bewust voor raamprostitutie vanwege de relatief lage prijzen, het ruime aanbod aan prostituees, de mogelijkheid tot rondkijken/cruisen en het contact dat snel, makkelijk en anoniem verloopt. Ook de prostituees zelf vinden raamprostitutie de meest aantrekkelijke vorm van prostitutie. De sector is veilig en biedt hun zelfstandigheid en anonimiteit. Er hoeven weinig inspanningen geleverd te worden om klanten te werven en het contact met de klant is snel en makkelijk.

Sluiting van de ramen in de Doubletstraat zou voor de raamprostituees dan ook een probleem zijn. Deze groep prostituees heeft niet de mogelijkheid of wens om in een ander/hoger marktsegment van prostitutie te werken. Ook zullen de prostituees, vanuit de noodzaak om geld te verdienen, niet uit de prostitutiebranche stappen. Opties die daarom overblijven zijn overstappen naar de Geleenstraat/Hunsestraat; verhuizen naar andere gemeenten met raamprostitutiestraten; of aan het werk gaan in het onvergunde/illegale circuit. Aan elk van deze opties zijn aspecten verbonden die een verschuiving belemmeren en/of onaantrekkelijk maken voor de prostituees. Het belangrijkste nadeel is echter dat prostituees die noodgedwongen in het onvergunde/illegale circuit terecht komen substantieel inboeten op hun veiligheid door een gebrek aan toezicht, controle en handhaving door politie, gezondheidsinstellingen en het maatschappelijk werk.

Effecten sluiting ramen in de Doubletstraat

De sluiting van de ramen in de Doubletstraat leidt naar verwachting tot 1) een verschuiving naar en intensivering van de prostitutie in de Geleenstraat/Hunsestraat, 2) een verschuiving van prostitutie naar andere (buitenlandse) steden met raamprostitutiestraten en 3) een verschuiving van prostitutie naar onvergunde/illegale Haagse prostitutiesectoren. Hoe groot de omvang van deze verschuivingen precies zal zijn, is onbekend. In het onderzoek worden twee scenario's van de verschuivingen weergegeven. Volgens deze scenario's:

- neemt de concentratie van prostitutie in de Geleenstraat/Hunsestraat toe door de sluiting van de ramen in de Doubletstraat (11 tot 53 procent van de prostituees uit de Doubletstraat zal verplaatsen naar de Geleenstraat/Hunsestraat);
- zal de vergunde/legale Haagse prostitutiebranche per saldo kleiner worden door de sluiting van de Doubletstraat en de gedeeltelijke verplaatsing van prostituees uit die straat naar andere (buitenlandse) gemeenten. Deze verschuiving ligt volgens de scenario's tussen de 22 en 45 procent;
- zal het onvergunde/illegale Haagse prostitutiecircuit substantieel groeien als gevolg van een gedeeltelijke verplaatsing van prostituees uit de gesloten Doubletstraat naar onvergunde/illegale sectoren. Deze verschuiving ligt volgens de scenario's tussen de 24 en 67 procent.

Beleidsimplicaties

De sluiting van de ramen in de Doubletstraat heeft implicaties voor het beleid van de gemeente Den Haag op de terreinen leefbaarheid, handhaving en toezicht, en het welzijn van prostituees.

- *Leefbaarheid.* Er ontstaan mogelijkheden voor verbetering van het woon- en leefklimaat van de omgeving van de Doubletstraat door upgrading en herstructurering van dit deel van het Oude Centrum en een herbestemming van vrijkomende panden. Daarnaast vindt er mogelijk een verschuiving van overlast of intensivering daarvan plaats naar de Geleenstraat/Hunsestraat (overlast van af- en aanrijdende auto's van klanten, negatief imago van de buurt).

- *Handhaving en toezicht.* De concentratie van prostitutie in de Geleenstraat/Hunsestraat zorgt in zeer beperkte mate voor efficiëntievoordelen op het gebied van handhaving en toezicht (handhavers voeren in het geval van sluiting van de Doubletstraat in één raamprostitutiegebied hun taken uit in plaats van in twee gebieden). Naast de concentratie van prostitutie in de Geleenstraat/Hunsestraat zullen raamprostituees echter ook verplaatsen naar onvergunde/illegale sectoren. Dit leidt tot de situatie waarin handhavers deze prostituees niet meer in beeld hebben, waardoor toezicht en controle niet meer mogelijk zijn. Het vergt extra inspanningen van de politie om gedwongen prostitutie/uitbuiting en/of misstanden in de gemeente aan te pakken. Van de Belastingdienst vergt het extra inspanningen om fiscale fraude en premiefraude of illegale tewerkstelling aan het licht te brengen. Per saldo zullen de inspanningen en de inzet van handhavers daarmee toenemen.
- *Welzijn van prostituees.* Een verschuiving van raamprostituees naar onvergunde/illegale sectoren zorgt voor grotere risico's omtrent een veilige en hygiënische werkomgeving voor de prostituees, evenals voor hun gezondheidssituatie. Dit verhoogt de risico's van gedwongen prostitutie/uitbuiting onder die prostituees. Overheidsinstanties als de GGD, het soa-centrum en de politie, maar ook het maatschappelijk werk hebben de prostituees die in onvergunde sectoren gaan werken niet meer in beeld. De prostituees zullen deze ondersteunende instellingen evenmin zelf benaderen uit angst om als illegale prostituee herkend te worden. Dit vergt extra inspanningen van instanties als de politie, de GGD, het soa-centrum en SHOP om zicht te krijgen op deze groep prostituees en hen te controleren en ondersteunen.

Opmaken balans voor- en nadelen sluiting ramen Doubletstraat

Samengevat biedt de sluiting van de prostitutieramen in de Doubletstraat ten aanzien van de leefbaarheid en mogelijke upgradering van het gebied voordelen. Ten aanzien van handhaving en toezicht, en het welzijn van de prostituees zal de sluiting echter tot nadelen leiden. Voor zover er concrete plannen bestaan voor herontwikkeling van het gebied rond de Doubletstraat kan de bestuurlijke afweging wat betreft de sluiting van de ramen zijn dat de voordelen zwaarder wegen dan de nadelen. Zijn de mogelijkheden voor herontwikkeling er op dit moment niet, dan is het zeer de vraag of het zinvol is om de Doubletstraat te sluiten, temeer daar de leefbaarheid in en rondom de Doubletstraat niet onder grote druk staat. Wordt toch tot sluiting overgegaan, dan kan worden getracht om de negatieve effecten (met name de vlucht in het onvergunde/illegale circuit) te beperken door het ontwikkelen van alternatieven voor de huidige raamprostitutie.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

In het Coalitieakkoord 'Aan de slag!' 2010-2014 heeft de gemeente Den Haag afgesproken een planstudie te laten uitvoeren waarbij gestreefd wordt naar de sluiting van de ramen in de Doubletstraat. Een belangrijke reden voor dit onderzoek is de verwachting dat de sluiting van raamprostitutie in deze straat positieve gevolgen heeft voor het woon- en leefklimaat in de omgeving. Volgens de gemeente past het streven naar de sluiting van de raamprostitutie in de Doubletstraat ook binnen de contouren van de nieuwe wetgeving die op stapel staat: eind maart 2011 heeft de Tweede Kamer het voorstel voor de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche aangenomen. Een andere drijfveer voor het onderzoek is dat de Doubletstraat volgens de gemeente een aantrekkelijke werking heeft op criminele activiteiten, die door die bedrijvigheid minder opvallen. Ook wordt genoemd dat de raamprostitutie een deel van de vergunde branche is die door een bepaalde mate van schijnzelfstandigheid aantrekkelijk is voor de onvrijwillige prostitutie.¹

Om een beter inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van de sluiting van de ramen in de Doubletstraat, maar ook in de vormgeving van het voorgenomen beleid, is een actueel beeld van de marktontwikkelingen in de seksuele dienstverleningsbranche nodig. In de Nota van Uitgangspunten Aanpak Doubletstraat van 23 december 2011 is hiervoor een onderzoek aangekondigd. De gemeente Den Haag heeft aan Regioplan Beleidsonderzoek gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft drie zwaartepunten. Allereerst heeft het onderzoek als doel om een goed beeld van trends in de seksuele dienstverleningsbranche en de sectoren daarbinnen (in het bijzonder de raamprostitutie) te geven. Ten tweede moet het onderzoek zorgen voor een goed beeld van de kenmerken, de positie en de ondersteuningsbehoefte van de personen die werkzaam zijn binnen de seksuele dienstverleningsbranche in Den Haag. Ten derde dient het onderzoek inzicht te geven in de mogelijke effecten van de sluiting van ramen in de Doubletstraat op de richting waarin de prostitutie zich ontwikkelt.

¹ Gemeente Den Haag (december 2011): *Nota van uitgangspunten. Aanpak Doubletstraat.*

De drie onderzoeksvragen in dit onderzoek zijn:

1. Is er een trend waar te nemen in de seksuele dienstverleningsbranche waarop de gemeente kan anticiperen?
2. Wat is het beeld van de doelgroep van de seksueel dienstverlener in Den Haag?
3. Indien besloten wordt tot een sluiting van de raamprostitutie in Den Haag, wat is dan het effect op de marktontwikkeling?

Op basis van de antwoorden op bovengenoemde onderzoeksvragen wordt in dit onderzoek ingegaan op de implicaties voor het beleid van de gemeente Den Haag op drie terreinen: (1) de leefbaarheid, (2) handhaving en toezicht, en (3) het welzijn van de prostituees.

1.3 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- document- en literatuurstudie;
- interviews met experts prostitutiebranche;
- interviews met stakeholders raamprostitutiesector (raamprostituees, exploitanten/eigenaren/beheerders);
- interviews met experts andere Nederlandse raamprostitutiesteden;
- expertmeeting 'Seksuele dienstverleningsbranche Den Haag'.

Document- en literatuurstudie

In het onderzoek zijn verschillende relevante beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten over de prostitutiebranche bestudeerd. Het doel hiervan was om inzicht te krijgen in de landelijke beleidsontwikkelingen binnen de prostitutiebranche in de afgelopen twaalf jaar (sinds de opheffing van het bordeelverbod), het prostitutiebeleid van de gemeente Den Haag en trends binnen de prostitutiebranche (landelijk en in Den Haag). De bevindingen uit de document- en literatuurstudie vormden de basis voor de interviews die in een latere fase van het onderzoek plaatsvonden.

Interviews met experts prostitutiebranche

Na afronding van de document- en literatuurstudie zijn interviews afgenomen met medewerkers van een achttal instanties die beschikken over veel kennis en ervaring met de prostitutiebranche in Den Haag, maar ook op landelijk niveau. Dit zijn:

- gemeente Den Haag (OOV en DSO);
- politie Haaglanden;
- Belastingdienst;
- GGD/Infectieziektebestrijding en Hygiëne;
- Regionaal soa-centrum Den Haag;
- SHOP Den Haag (Stichting Hulpverlening Opgang Prostituees);

- RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum bestuurlijke aanpak en georganiseerde misdaad);
- Soa Aids Nederland, programma prostitutie.

Deze interviews dienden om de beschikbare kennis van verschillende instanties over uiteenlopende aspecten van brancheontwikkeling en beleid voor het onderzoek te ontsluiten en te benutten.

Interviews met stakeholders raamprostitutiesector

Voor het onderzoek zijn stakeholders binnen de Haagse raamprostitutiesector geïnterviewd. Wij hebben in totaal met twintig raamprostituees in de Doubletstraat (17) en de Geleenstraat/Hunsestraat (3) gesproken. Op deze manier is inzichtelijk geworden wat hun motieven zijn om in de (raam)prostitutiebranche te werken, wat hun ondersteuningsbehoefte is vanuit de gemeente en wat zij van plan zijn, mochten de ramen in de Doubletstraat worden gesloten. Daarnaast zijn interviews afgenomen met vijf vastgoedeigenaren/exploitanten in de Doubletstraat en de Geleenstraat/Hunsestraat, en met vier beheerders in de Doubletstraat. Deze interviews hebben relevante informatie opgeleverd over de kenmerken van (raam)prostituees in Den Haag en hun klanten, en over de verwachte effecten van een sluiting van de ramen in de Doubletstraat.

Interviews met experts andere raamprostitutiesteden

Om een beeld te krijgen van de mogelijke effecten van de sluiting van de ramen in de Doubletstraat zijn vertegenwoordigers van vijf gemeenten benaderd (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Alkmaar en Arnhem) waar onlangs of in het verleden raamstraten zijn gesloten. Uiteindelijk konden drie gemeenten (Alkmaar, Amsterdam en Arnhem) ook informatie verstrekken. De geïnterviewde vertegenwoordigers van die gemeenten zijn of waren ten tijde van de sluiting van de ramen werkzaam bij de gemeente, de GGD en de politie. Op deze manier is ervaringskennis verkregen over de gedragsreacties van verschillende partijen na het sluiten van ramen: wat deden prostituees en hun klanten en welke invloed had dit op verschillende beleidsterreinen?

Expertmeeting

De voorlopige onderzoeksbevindingen, een aantal scenario's van te verwachten effecten van de sluiting van de ramen in de Doubletstraat en de beleidsimplicaties daarvan zijn gepresenteerd en besproken in een bijeenkomst waaraan vertegenwoordigers van expertorganisaties deelnamen. Deze expertmeeting heeft geleid tot een verdere aanscherping van onze onderzoeksbevindingen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 zet enkele relevante beleidsontwikkelingen binnen de prostitutiebranche in Nederland beknopt uiteen, waarna wordt ingegaan op de belangrijkste trends binnen deze branche op landelijk niveau en in de gemeente Den Haag. Ook wordt ingegaan op mensenhandel binnen de prostitutiebranche.

In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de kenmerken van raamprostituees in Den Haag: wie zijn zij, wat zijn hun motieven om binnen de (raam)prostitutie te werken en wat gaan zij doen na een eventuele sluiting van de ramen in de Doubletstraat? Ook wordt nader ingegaan op de positie en de ondersteuningsbehoefte van raamprostituees. Tot slot wordt in dit hoofdstuk beschreven wie de klanten van de raamprostituees in Den Haag zijn en wat zij zullen doen wanneer de ramen in de Doubletstraat worden gesloten.

Op basis van de bevindingen die in hoofdstuk 2 en 3 zijn beschreven, wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de mogelijke effecten van een eventuele sluiting van de ramen in de Doubletstraat. In dit hoofdstuk worden ook twee scenario's geschetst van de mogelijke verschuiving van raamprostituees uit de Doubletstraat na de sluiting van de ramen. Dit hoofdstuk gaat tot slot in op mogelijke implicaties die de verwachte effecten hebben voor het beleid van de gemeente Den Haag op het gebied van leefbaarheid, handhaving en toezicht, en het welzijn van de prostituees.

2 DE PROSTITUTIEBRANCHE IN BEELD

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op enkele veranderingen binnen de prostitutiebranche die zijn ontstaan als gevolg van de opheffing van het bordeelverbod. Vervolgens worden de belangrijkste trends binnen de prostitutiebranche in de afgelopen twaalf jaar beschreven, zowel op landelijk niveau als op het niveau van de gemeente Den Haag. Tot slot wordt ingegaan op mogelijke misstanden en mensenhandel binnen de prostitutiebranche.

2.1 Prostitutiebeleid sinds de opheffing van het bordeelverbod

Begin oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven. Sindsdien is het legaal om een seksinrichting te exploiteren, zolang het gaat om vrijwillige seksuele dienstverlening door meerderjarigen. Het doel van de wetwijziging was meerledig. Het moest zorgen voor (1) een beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie; (2) een verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie; (3) de bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik; (4) de bescherming van de positie van prostitué(e)s; (5) een ontvlechting van prostitutie en criminele randverschijnselen; en (6) een terugdringing van de omvang van prostitutie door illegalen.¹

Sinds de opheffing van het bordeelverbod kunnen gemeenten een eigen prostitutiebeleid voeren, onder meer door maxima te stellen aan het aantal vergunningen, beperkingen op te leggen aan de locatie waar bedrijven zich mogen vestigen en/of eisen te stellen aan de exploitatie. Het gemeentelijk prostitutiebeleid bepaalt ook welke sectoren van prostitutie worden toegelaten binnen de gemeentegrenzen en daarmee vergunningplichtig zijn. Zo kunnen escortbedrijven zich in sommige gemeenten wel vestigen en in sommige gemeenten niet. De landelijke wetgever verwachtte met de opheffing van het bordeelverbod dat gemeenten de ontwikkeling van de lokale prostitutie beter konden beheersen en regelen door goed gebruik van hun verordenende bevoegdheden. Ook werd verwacht dat gemeenten daarbij de bescherming van de positie, gezondheid en veiligheid van de prostituees ter hand konden nemen.²

De gemeente Den Haag heeft in de eerste jaren na de opheffing van het bordeelverbod prioriteit gegeven aan het vergroten van de beheersbaarheid en de transparantie van de sector. Ook begon de gemeente in die periode met het ontwikkelen van een beleid gericht op zorg en positieverbetering van prostituees.³

¹ 8^e rapportage Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

² DSP-groep, 2006: *Evaluatie opheffing bordeelverbod. Gemeentelijk beleid*.

³ Gemeente Den Haag, 2009: Kadernota Prostitutiebeleid 2009-2012.

Box 2.1 Vormen van prostitutie in Nederland

De prostitutiebranche in Nederland bestaat uit verschillende typen bedrijven, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen enerzijds locatiegebonden en niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven en anderzijds vergunde en onvergunde prostitutiebedrijven. De volgende vormen van prostitutie bestaan:

- raamprostitutie;
- clubs/privéhuizen;
- escortbedrijf;
- zelfstandige escort;
- thuisprostitutie;
- erotische massage-/kapsalons;
- straatprostitutie/tippelen.

Naast bovengenoemde prostitutievormen vindt in Nederland ook prostitutie plaats in sommige parenclubs, sauna's en seksboerderijen. Daarnaast worden in Nederland erotische feesten georganiseerd.

Een gemeente bepaalt in haar prostitutiebeleid welke vormen van prostitutie toegestaan zijn en binnen welke prostitutiesectoren een vergunning nodig is en/of een registratieplicht voor prostituees bestaat. Er is sprake van illegale prostitutie wanneer een bepaalde vorm van prostitutie plaatsvindt, terwijl dit niet is toegestaan door de betreffende gemeente. Ook is er sprake van illegale prostitutie wanneer sprake is van prostitutie zonder dat daarvoor voldaan is aan de vergunnings- en/of registratie-eis in de betreffende gemeente.

2.2 Trends binnen de prostitutiebranche

Minder vergunde prostitutiebedrijven

Het aantal bedrijven binnen de seksuele dienstverleningsbranche met een vergunning voor prostitutie is sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 landelijk gedaald. Volgens een studie van De Rode Draad (2012) is het aantal vergunde clubs, privéhuizen en massagesalons gedaald van circa achthonderd in 2000 tot 340-350 in 2011.⁴ Volgens de koepelorganisatie van seksclubs Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER) daalde het aantal seksclubs van 1500 in 1999 naar 360 in 2010.⁵ Ook binnen de raamprostitutiesector is sprake van een daling van het aantal vergunde bedrijven. Het expertisecentrum Soa Aids Nederland maakt melding van een daling van circa 4000 ramen in 2000 tot circa 1300 ramen in 2011; de ramen zijn verdeeld over elf steden, waaronder Den Haag.⁶

In het onderzoek van De Rode Draad wordt genoemd dat de daling van de vergunde seksbedrijven te maken heeft met het teruglopen van klandizie;

⁴ De Rode Draad Nederland, 2012: *Sekswerk in 2011. Trendrapport*.

⁵ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/1042144/2010/10/29/No-seks-maar-handwerk-kan.dhtml>.

⁶ Naast de gemeente Den Haag zijn dit Alkmaar, Amsterdam, Deventer, Doetinchem, Eindhoven, Groningen, Haarlem, Heerenveen, Leeuwarden, Nijmegen en Utrecht.

hierdoor zijn zij niet meer rendabel en zijn vrouwen vervolgens minder geïnteresseerd er te werken. Een andere reden voor de daling van het aantal vergunde prostitutiebedrijven is de ingevoerde strenge wet- en regelgeving rondom prostitutie (sinds de opheffing van het bordeelverbod), de eisen die aan vergunde bedrijven worden gesteld en het toegenomen toezicht en de toegenomen controles van overheidsinstellingen als de politie en de Belastingdienst. Als gevolg daarvan is de vergunde sector minder aantrekkelijk geworden voor zowel exploitanten, prostituees als klanten ten gunste van onvergunde sectoren. Ten derde speelt het beleid van gemeenten een rol bij de daling van het aantal vergunde bedrijven. Zo hebben verschillende gemeenten de afgelopen tien jaar (een deel van) de prostitutieramen gesloten (bijvoorbeeld de gemeenten Alkmaar en Arnhem). Het terugdringen van het aantal vergunningen voor prostitutiebedrijven heeft bijvoorbeeld te maken met de wens van gemeenten om de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van de woonomgeving te verhogen of om criminele activiteiten in de omgeving van de prostitutiebuurt terug te dringen.

Aantal vergunde prostitutiebedrijven in Den Haag

Ook in de gemeente Den Haag is sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 een daling van het aantal vergunde prostitutiebedrijven waarneembaar. In 2000 lag het aantal actieve vergunde bedrijven op honderd; in 2008 is dat aantal gedaald tot 85. Vanaf 2008 is het aantal actieve, vergunde bedrijven stabiel en vindt noch een stijging noch een verdere daling plaats. De achterliggende oorzaak van de Haagse daling tot 2008 is grotendeels gelijk aan het beeld op landelijk niveau. In Den Haag zijn de 85 vergunningen verdeeld over verschillende prostitutievormen:

- raamprostitutie: 41 vergunningen;
- clubs: 30 vergunningen;
- escortbedrijven: 12 vergunningen.

Daarnaast zijn er nog enkele sauna's en Thaise massagesalons.⁷ In de interviews met experts komt naar voren dat er binnen de vergunde sector in Den Haag naar schatting 1000-1500 prostituees actief zijn,⁸ waarvan de meerderheid actief is binnen de raamprostitutie. Om hoeveel prostituees in de raamprostitutie het precies gaat, is niet bekend omdat het aantal raamprostituees achter elke vergunning sterk verschilt en bovendien sterk fluctueert. Wel is bekend dat achter één raam vaak meerdere prostituees werken (op verschillende dagen en/of tijdstippen).

Raamprostitutie in Den Haag is gecentreerd in de Doubletstraat en de Geleenstraat/Hunsestraat. In totaal gaat het om 335 ramen/werkplekken. Tot 1999 was er nog een derde en destijds grootste prostitutiestraat: de

⁷ Gemeente Den Haag (december 2011): *Nota van uitgangspunten. Aanpak Doubletstraat*.

⁸ Dat betekent dat er gemiddeld genomen over de 85 vergunde prostitutiebedrijven in Den Haag 12-18 prostituees werken.

Poeldijksestraat in de Schilderswijk met 300 ramen. Deze ramen werden in 1999 gesloten, waarna in januari 2006 de panden zijn gesloopt.⁹

Van de huidige 41 raamprostitutievergunningen zijn er 26 afgegeven in de Doubletstraat. Sommige panden en ondernemingen in de straat vallen onder één vergunning. Onder de 26 vergunningen vallen 160 ramen/werkplekken. Volgens de gemeente Den Haag zijn de panden in de Doubletstraat in het bezit van – of worden zij geëxploiteerd door – twaalf eigenaren/vastgoedbeheerders en veertien exploitanten.¹⁰ Bij sommige panden ligt het eigendom en exploitatie in één hand, bij andere panden huurt de exploitant het pand van de vastgoedbeheerder en verhuurt de ramen vervolgens door aan de prostituees. Enkele eigenaren/exploitanten hebben ook eigendom in de Geleenstraat/Hunsestraat.

Meer onvergunde/illegale prostitutie

De trend van een dalend aantal vergunde prostitutiebedrijven gaat gepaard met een toename van onvergunde en/of illegale prostitutie. Op basis van de interviews gaan we ervan uit dat de omvang van de onvergunde/illegale branche substantieel is, maar duidelijk kleiner dan de legale branche.

Uit interviews met experts komt naar voren dat er in Den Haag steeds meer prostituees in de thuisprostitutie en zelfstandige escort (individuele vormen van prostitutie) werkzaam zijn geworden. Bij deze illegale vormen van prostitutie worden klanten met name via internet (als vitrine) en mobiele telefonie geworven. Hoewel het precieze aantal prostituees in onvergunde/illegale sectoren in Den Haag niet bekend is, bestaat onder de geïnterviewde experts consensus over een aantal van ten minste enkele honderden. Genoemd wordt verder dat de stijging van het aantal onvergunde *bedrijven* in de gemeente Den Haag niet zeer groot is. Dit komt doordat bedrijfsmatig werken in de prostitutiebranche tot meer zichtbaarheid leidt, met als gevolg een grotere 'betrapkans' op het werken zonder vergunning. Wel is het aantal Chinese salons dat onvergunde vormen van seksuele dienstverlening aanbiedt de afgelopen jaren toegenomen in Den Haag, evenals in andere grote steden. Het gaat daarbij om kapsalons, massagesalons en schoonheidssalons. In Den Haag was hier aanvankelijk vooral sprake van in de omgeving van het Haagse Chinatown, maar inmiddels vindt dit op veel verschillende plekken in die gemeente plaats. De aanpak van Chinese salons die onvergunde seksuele dienstverlening aanbieden, is erg lastig omdat deze salons op heterdaad moeten worden betrapt bij bijvoorbeeld controleacties. Bovendien moeten getuigen/klanten bereidwillig zijn om een verklaring af te leggen. Ook illegale seksfeesten en parenclubs worden genoemd als het gaat om de toename van het illegale prostitutiecircuit.

⁹ Gemeente Den Haag, 2005: Evaluatie gebiedsaanwijzing artikel 95d APV.

¹⁰ Gemeente Den Haag, 2011: Nota van uitgangspunten. Aanpak Doubletstraat. Cijfers over het aantal vergunningen volgens de afdeling Commerciële Zeden van de politie Haaglanden verschillen enigszins van de hier weergegeven cijfers.

Werken in onvergonde sectoren brengt risico's met zich mee voor de prostituees wat betreft de veiligheid en hygiëne van de werkomgeving en de gezondheidssituatie. Prostituees die in onvergonde sectoren werken, zijn niet meer zichtbaar en bereikbaar voor organisaties als de politie, de GGD, het soa-centrum en de Belastingdienst. Ook vergroot werken in een onvergonde sector risico's van gedwongen prostitutie en/of vormen van uitbuiting door pooiers/loverboys en dergelijke. Tot slot zorgt het werken in een onvergonde sector voor risico's van fiscale fraude, premiefraude en/of illegale tewerkstelling.

Toename prostituees uit Midden- en Oost-Europa

Binnen de prostitutiebranche is sinds de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie (vanaf 2004) sprake van een sterke toename van het aantal prostituees afkomstig uit deze zogenoemde MOE-landen. Vanaf 2007 is vooral een stijging van het aantal Roemeense en Bulgaarse prostituees waarneembaar in Nederland en ook in Den Haag; in dat jaar zijn Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie toegetreden. De opkomst van prostituees uit MOE-landen doet zich binnen verschillende sectoren van de vergunde prostitutiebranche voor, maar met name in de raamprostitutie. Roemeense en Bulgaarse vrouwen die actief willen zijn als prostituee, moeten aan de slag als zelfstandige en mogen niet in loondienst in een club werken, omdat er tewerkstellingsvergunningen voor werknemers uit deze landen nodig zijn en er geen tewerkstellingsvergunningen voor prostitutie worden verleend (zie ook box 2.2). Bovendien hebben (chique) clubs vaak hogere drempels voor prostituees om aan het werk te kunnen (bijvoorbeeld beheersing Nederlandse taal en hebben van sociale vaardigheden) dan in de raamprostitutie (waar feitelijk alleen een raam gehuurd hoeft te worden). Daarnaast is het vermoeden dat juist de vaak nog jonge vrouwen uit Midden- en Oost-Europa relatief vaak in het onvergonde circuit terechtkomen en gevoelig zijn voor misstanden en mensenhandel.

De toestroom van prostituees uit deze landen heeft in Den Haag geleid tot een toename van onveilig/onbeschermd werken en daarmee een verslechtering van de gezondheidssituatie. Dit uit zich in een toename van het aantal soa's onder raamprostituees uit MOE-landen in de afgelopen jaren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de opkomst van prostituees uit MOE-landen heeft geleid tot een toename van gedwongen prostitutie en/of uitbuiting. In vergelijking met de Zuid-Amerikaanse raamprostituees die in Den Haag actief zijn, zijn prostituees uit MOE-landen relatief kwetsbaar.

Box 2.2 Schijnzelfstandigheid in de prostitutiebranche

In november 2011 heeft minister Kamp in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat het kabinet van plan is streng op te treden tegen schijnzelfstandigheid in de prostitutie. Er zijn prostituees die zich inschrijven als zelfstandig ondernemer, maar feitelijk werken in dienstverband bij een werkgever. Mogelijke negatieve effecten van schijnzelfstandigheid zijn fiscale fraude en premiefraude of illegale tewerkstelling. Schijnzelfstandigheid kan ook door malafide exploitanten of mensenhandelaren als instrument worden gebruikt om buiten schot te blijven. Een malafide exploitant kan bij vermoedelijke situaties van gedwongen prostitutie betrokkenheid maskeren door te wijzen op de 'zelfstandigheid' van de prostituee. In de brief wordt verder aangegeven dat prostituees uit Bulgarije en Roemenië momenteel alleen als zelfstandig ondernemer in de prostitutie kunnen werken. Dit hangt samen met het feit dat tewerkstellingsvergunningen voor werknemers uit deze landen nodig zijn en er geen tewerkstellingsvergunningen voor de prostitutie worden verleend.¹¹

Een geïnterviewde expert geeft aan dat deze brief van minister Kamp van grotere invloed is op verschuivingen binnen de seksuele dienstverleningsbranche dan het al dan niet sluiten van ramen met betrekking tot raamprostitutie. Roemeense en Bulgaarse vrouwen die actief willen zijn als prostituee, moeten aan de slag als zelfstandige en mogen niet in loondienst in een club werken. Dit zorgt ervoor dat de druk op raamprostitutie toeneemt.

Druk op prijzen

Een laatste belangrijke trend, zowel op landelijk niveau als in Den Haag, die in dit kader genoemd moet worden, is de druk op prijzen en de mindere verdiensten voor prostituees in vergelijking met vroegere jaren. Hier ligt een aantal oorzaken aan ten grondslag. In de eerste plaats is de concurrentie onder de prostituees groot. Om klanten te werven, zijn met name de Oost-Europese, jongere prostituees bereid veel van klanten te accepteren voor relatief weinig geld. Dit heeft een neerwaarts/drukkend effect op de prijs die in een raamprostitutiestraat gangbaar is. Daarnaast is vanaf 2004 19 procent btw ingevoerd op de verhuurverdiensten van exploitanten. De exploitanten hebben deze btw-heffing vervolgens doorberekend in de huurprijs van de ramen die daarmee is gestegen. Tegelijkertijd is de prijs voor een prostitutiebezoek echter niet gestegen of zelfs gedaald. Daarmee zijn de verdiensten voor prostituees sinds de belastingheffing gedaald.

2.3 Misstanden en mensenhandel binnen de prostitutiebranche

In de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche' (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) staat dat de gemeentelijke en regionale verschillen in het prostitutie- en vergunningenbeleid de voornaamste oorzaken zijn van het voortbestaan van misstanden binnen de prostitutiebranche. Ook het ontbreken

¹¹ Brief van Kamp aan de Tweede Kamer, 15 november 2011, bestrijden schijnzelfstandigheid in de prostitutiebranche.

van voldoende zicht op niet-vergunde bedrijven en bepaalde vormen van prostitutie, zoals de escortbranche en thuiswerkers, draagt volgens de Memorie van Toelichting bij aan het voortbestaan van misstanden.

De wet beoogt daarom om lokale en regionale verschillen in prostitutiebeleid te verkleinen, meer zicht en grip op de seksuele dienstverleningsbranche via een vorm van regulering te krijgen en toezicht en handhaving te vereenvoudigen. De invoering van een verplicht en uniform vergunningstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf vormt daarbij een belangrijk aspect, waardoor meer uniformiteit in lokaal vergunningenbeleid ontstaat. In de nieuwe situatie moet overal een vergunningplicht gelden, waardoor de verplaatsingen die nu nog het gevolg zijn van het feit dat bepaalde gemeenten geen vergunningplicht kennen, worden voorkomen.¹²

Het is aannemelijk dat vormen van mensenhandel, evenals op landelijk niveau, ook in Den Haag voorkomen. Hoewel de omvang en ernst van de situatie onbekend zijn, wordt het voorkomen van misstanden en mensenhandel in de gemeente bevestigd door experts. Schattingen van de geïnterviewden over de omvang lopen op van tien tot zeventig procent van de raamprostituees. In de interviews met experts wordt genoemd dat het niet zozeer om vormen van (gewelddadige) dwang gaat, maar met name om vormen van uitbuiting waarbij sprake is van machtsmisbruik van een pooier jegens de prostituee. Het gaat dan bijvoorbeeld om Oost-Europese vrouwen die de stap naar West-Europese landen financieel gezien lastig zelf konden zetten, en daarvoor steun van een pooier hebben gekregen. Eenmaal in Nederland moeten vrouwen langer dan voorzien schulden aan die persoon aflossen. Verschillende experts noemen overigens ook dat de slachtoffers van mensenhandel dit niet altijd als zodanig ervaren. Een deel voelt zich geen slachtoffer, omdat zij in het land van herkomst bijvoorbeeld minder verdiende als prostituee of in slechtere arbeidsomstandigheden werkte.

Door middel van het toezicht en de intensieve controles door de politie, maar ook door de samenwerking tussen raamprostitutie-exploitanten en politie wordt in Den Haag getracht misstanden zo veel mogelijk te voorkomen. Zo wachten exploitanten het advies van de zedenpolitie af alvorens zij een kamer aan een nieuwe prostituee verhuren. Bij misstanden in hun pand nemen exploitanten/eigenaren of beheerders contact op met de afdeling commerciële zeden van de politie. Op deze manier proberen zij het risico te verlagen dat hun vergunning (tijdelijk) wordt ingetrokken doordat prostituees gedwongen worden achter hun ramen werken. Door geïnterviewde experts wordt genoemd dat de aanpak van vormen van mensenhandel erg lastig is, omdat de vrouwen zelf geen verklaringen afleggen en terughoudend zijn in het opnemen van contact met overheidsinstellingen en politie. In Den Haag is het de afgelopen jaren enkele keren voorgekomen dat vrouwen bij de politie aangifte doen van

¹² Memorie van Toelichting 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche' (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).

dwang/geweld. Misstanden en vormen van mensenhandel komen voor in zowel vergunde als onvergunde prostitutiesectoren. Een vergunde sector als de raamprostitutiesector is vaak het meest transparant en zichtbaar voor handhavende en toezichhoudende instanties, waarbij bovendien de beste bereikbaarheid tot de prostituees bestaat; in vergelijking met andere prostitutiesectoren biedt deze sector op dit moment daarom de beste mogelijkheden om misstanden te achterhalen.

3 RAAMPROSTITUEES IN DEN HAAG

Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek, telt de gemeente Den Haag circa 335 prostitutieramen/werkplekken, waarvan 160 in de Doubletstraat en 175 in de Geleenstraat/Hunsestraat. Achter elk raam werken meerdere prostituees op verschillende dagen en/of op verschillende tijdstippen. Het exacte aantal raamprostituees is niet bekend, omdat het aantal werkzame prostituees achter de ramen verschilt en bovendien sterk fluctueert. Wel is bekend dat het grootste deel van het totale aantal legale Haagse prostituees (circa 1.000 à 1.500) in de raamsector werkt.

In deze paragraaf schetsen we op basis van de interviews met experts, vastgoedeigenaren/exploitanten en beheerders, en op basis van twintig interviews met raamprostituees de achtergrond van deze vrouwen. Ook beschrijven we hun motivatie om in de raamsector te werken en hun behoefte aan en beoordeling van bestaande gemeentelijke ondersteuning. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk geven we weer wat de prostituees uit de Doubletstraat zouden doen, mocht die straat sluiten. Van de twintig interviews zijn er zeventien in de Doubletstraat gehouden en drie in de Geleenstraat.

3.1 Beeld van de prostituees

Achtergrond prostituees

Volgens de geïnterviewde experts, exploitanten en beheerders heeft circa driekwart van alle raamprostituees in de Doubletstraat en de Geleenstraat/Hunsestraat een Zuid-Amerikaanse afkomst (veelal gaat het om Brazilië, Colombia en de Dominicaanse Republiek); de overige raamprostituees zijn afkomstig uit Midden- en Oost-Europa, met name Hongarije, Bulgarije en Roemenië. Nederlandse vrouwen werken nauwelijks in de raamprostitutie in Den Haag. Dit geldt vooral voor de Doubletstraat; in de Geleenstraat/Hunsestraat komt het in beperkte mate voor.¹

De Latijns-Amerikaanse vrouwelijke prostituees zijn ouder dan de Oost-Europese prostituees en werken vaak al meerdere jaren in de Doubletstraat. Zij zijn, in tegenstelling tot de Oost-Europesen, relatief honkvast. De prostituees met een Latijns-Amerikaanse achtergrond werken in de regel minder dagen per week en minder uur op een dag in vergelijking met de Oost-Europese prostituees.

¹ Nederlandse vrouwen zijn vaker werkzaam in clubs en privéhuizen. Zij hechten meer belang aan de anonimiteit van werken en/of zijn liever werkzaam in de hogere segmenten van de prostitutiebranche.

Transgenders en travestieten²

In de Geleenstraat/Hunsestraat worden tien tot vijftien ramen verhuurd aan transgenders en/of travestieten. Het feitelijke aantal transgenders/travestieten dat in die straten werkzaam is, ligt waarschijnlijk hoger omdat vaak meerdere sekswerkers gebruik maken van één werkplek. Ongeveer tien werkplekken worden 'vast' aan transgenders/travestieten verhuurd. De bezettingsgraad van deze kamers is relatief hoog. Voor klanten is het belangrijk om te weten dat deze werkplekken worden gebruikt door transgenders/travestieten. Op die manier worden problemen, als gevolg van verkeerde verwachtingen, voorkomen. De overige vijf werkplekken worden wisselend verhuurd aan transgenders/travestieten en aan vrouwelijke prostituees. De transgenders zijn met name latina's. Hun mobiliteit in de prostitutiebranche is groot, waardoor zij niet altijd even goed in beeld zijn van bijvoorbeeld gezondheidsdiensten of het maatschappelijk werk.

Profiel van de geïnterviewde prostituees

Van de twintig geïnterviewde prostituees zijn er elf afkomstig uit Latijns-Amerika, zeven uit Oost-Europa en twee uit Nederland. De 'latina's' en Oost-Europese prostituees hebben duidelijk een verschillend profiel.

latina's

De geïnterviewde latina's zijn wat ouder, namelijk nagenoeg allemaal tussen de veertig en zestig jaar; twee zijn 31 jaar. Zij werken al meerdere jaren in de Doubletstraat: zeven werken er tussen de vier en acht jaar; vier werken er tussen de één en drie jaar. Vaak hebben ze nooit elders in de prostitutie gewerkt. Slechts drie van de geïnterviewde latina's werkten voor de Doubletstraat elders (namelijk in de Poeldijksestraat, in een raamstraat in Utrecht en in de prostitutie in Italië). Los van de vier oudste prostituees (tussen de 50 en 60 jaar) werken de latina's zes tot zeven dagen per week. De vier oudsten werken drie tot vier dagen per week. Alleen de twee allerjongsten (beide 31 jaar) werken twee dagdelen per etmaal (overdag van 10:00 uur tot 17:30 uur; 's avonds/s nachts van 19:00 tot 1:30 uur). De anderen werken alleen overdag. Van de geïnterviewde latina's zijn er zes afkomstig uit Colombia, vier uit de Dominicaanse Republiek en één uit Brazilië. Acht van hen bezitten naast de nationaliteit van hun vaderland ook de Spaanse nationaliteit, zeven wonen ook in Spanje. Deze vrouwen pendelen tussen de Doubletstraat en Spanje. Zij werken bijvoorbeeld drie weken achtereen in de Doubletstraat en gaan vervolgens voor twee weken naar huis. Hun families in Spanje zijn geen van allen op de hoogte van het feit dat de vrouwen in Nederland in de prostitutie werken. De geïnterviewde latina's die niet de Spaanse nationaliteit hebben, hebben wel de Nederlandse nationaliteit en wonen permanent in Nederland.

² Een *transgender* is een persoon die permanent door het leven gaat als iemand van het andere geslacht dan het eigen biologische geslacht of tussen man en vrouw in balanceert. Dit hoeft niet gepaard te gaan met een geslachtsveranderende operationele ingreep, bijvoorbeeld omdat het geslacht niet als bepalend ervaren wordt voor het gendergevoel of omdat wordt opgezien tegen een operatie. Een *travestiet* gaat incidenteel door het leven als iemand van het andere geslacht dan het eigen geslacht.

Oost-Europese prostituees

De zeven geïnterviewde prostituees uit Oost-Europa zijn aanzienlijk jonger dan de geïnterviewde latina's: vijf van hen zijn tussen de 22 en 29 jaar; twee zijn tussen de 30 en 35 jaar. Deze vrouwen werken in het algemeen pas kort in de Doubletstraat (één van hen werkt in de Geleenstraat) namelijk variërend van twee weken tot negen maanden; één prostituee werkt vier jaar in de Doubletstraat. De Oost-Europese prostituees lijken meer tussen raamsteden te wisselen: vier van hen werkten voor de Doubletstraat in de raamstraten van Groningen/Leeuwarden; Utrecht en Alkmaar. Omdat in die steden de ramen sloten of omdat er te weinig klandizie was, trokken zij naar Den Haag. Drie van zeven geïnterviewde Oost-Europese prostituees werken zeven dagen per week. De vier overigen werken vier tot vijf dagen per week; vaak twee dagedelen per etmaal.

De meeste geïnterviewde Oost-Europese prostituees komen uit Roemenië (4); de drie overigen komen uit Bulgarije, Letland en Litouwen. Vier prostituees pendelen tussen Nederland/Den Haag en hun vaderland. Zij werken bijvoorbeeld enkele weken tot maanden aaneengesloten en keren vervolgens, net als de latina's, voor een aantal weken naar huis terug. Thuis weten familie en kinderen niet wat voor werk zij in Nederland doen. Volgens de geïnterviewde Oost-Europese prostituees zelf onderhouden zij, net als hun Latijns-Amerikaanse collega's, met het verdiende geld hun familie en kinderen.

Nederlandse prostituees

De twee geïnterviewde Nederlandse prostituees werken beiden in de Geleenstraat. Zij doen dit al vele jaren (respectievelijk 17 en 29 jaar), waarbij één van hen met tussenpozen uit het vak is gestapt. De vrouwen zijn 48 en 69 jaar en hebben naar eigen zeggen de 'bloei en de neergang' van de Geleenstraat meegemaakt. Eén van hen verwoordt: "De Geleenstraat was de meest chique raamstraat van Nederland. Met name door de komst van de Oost-Europese prostituees en de financiële crisis is de straat achteruitgegaan." Dit uit zich volgens deze prostituee in lagere prijzen voor een prostitutiebezoek en een ander type klant in de straat: "Vroeger liepen buitenlanders alleen rond in de Doubletstraat. Tegenwoordig zie je ze ook in de Geleenstraat." De oudste van de twee vrouwen werkt één tot twee dagen per week; de jongste werkt vijf dagen per week. Beiden werken zij uitsluitend overdag. De vrouwen ontvangen met name vaste klanten waarmee zij al dan niet vooraf afspreken. De jongste van de twee Nederlandse prostituees woont in Rotterdam. Zij houdt haar werk en privéleven strikt gescheiden. Thuis heeft zij een tienerzoon die niet weet dat zijn moeder in de prostitutie werkt.

Gevoeligheid voor uitbuiting/misstanden

De zelfbewuste latina's zijn volgens de geïnterviewde experts, exploitanten en beheerders zelfstandiger en mondiger dan raamprostituees uit Oost-Europa. Dit heeft te maken met hun oudere leeftijd, met hun culturele achtergrond en met het feit dat ze vaak al jaren (met tussenpozen) in Den Haag wonen en daar hun weg inmiddels kennen. Indien sprake is van vormen van gedwongen prostitutie en/of uitbuiting binnen de raamprostitutie in Den Haag, dan geldt dit volgens de geïnterviewde experts en exploitanten met name voor de raamprostituees uit Oost-Europa. Zij vertellen dat deze vrouwen uit een patriarchale samenleving komen waar zij als vrouw weinig te zeggen hebben. Hun situatie in het thuisland was, voordat zij naar Nederland kwamen, vaak niet rooskleurig, zeker niet als zij thuis ook in de prostitutie werkten. Deze

vrouwen zijn geneigd veel te accepteren. Zij zijn daarmee kwetsbaar om in een situatie van uitbuiting terecht te komen. De experts en exploitanten zeggen dat met name Hongaarse prostituees voor een pooier werken en daarmee het slachtoffer zouden zijn van vormen van gedwongen prostitutie en/of uitbuiting. Het is een reden voor exploitanten om geen ramen meer te verhuren aan Hongaarse prostituees. Op deze manier willen zij het risico vermijden om betrokken te raken bij misstanden en daarmee hun vergunning (tijdelijk) te verliezen.

Zowel de geïnterviewde latina's als de Oost-Europese en Nederlandse geïnterviewde prostituees geven aan dat ze 'via via' in de prostitutie terecht zijn gekomen. In nagenoeg alle gevallen gaat het volgens de prostituees om 'een vriendin die al in de prostitutie werkte'. De prostituees geven aan dat het hun eigen keus is om in de prostitutie te werken en dat het vak je moet liggen. Eén prostituee uit Litouwen verwoordt:

“Ik hoorde van een vriendin over de prostitutiestraten in Den Haag en dat je daar goed kan verdienen. Daarom heb ik het vliegtuig naar Nederland genomen. Zij gaf mij een adres waar ik in Nederland kon logeren. Zelf is zij definitief teruggegaan naar Litouwen: het werkt paste niet bij haar; zij kon het niet aan.”

Verschil prostituees Doubletstraat en Geleenstraat/Hunsestraat

Volgens de geïnterviewde experts en vastgoedeigenaren/exploitanten bestaat er tussen de Doubletstraat en de Geleenstraat/Hunsestraat een aantal verschillen. Allereerst verschilt het type raamprostituee in beide straten van elkaar. De prostituees in de Doubletstraat zijn in de regel of wat ouder en afkomstig uit Zuid-Amerika, of jong en afkomstig uit Oost-Europa. Voor de prostituees uit de Geleenstraat/Hunsestraat geldt een gemêleerder beeld wat betreft leeftijd en herkomst. Daarnaast kunnen de prostituees in de Geleenstraat/Hunsestraat tot een wat hoger marktsegment gerekend worden in vergelijking met de prostituees in de Doubletstraat. Zij hechten over het algemeen meer aan luxe en hanteren hogere prijzen dan hun collega's uit de Doubletstraat. De hogere tarieven die in de Geleenstraat/Hunsestraat worden gehanteerd, hangen samen met de wat luxere kamers en hogere huurprijs van de werkplekken in die straten. Daarnaast blijkt in de Geleenstraat/Hunsestraat sprake van een onderbezetting van de werkplekken, terwijl de ramen in de Doubletstraat nagenoeg permanent zijn verhuurd. In de Doubletstraat ligt de prijs per klant relatief laag, maar is het aantal contacten tussen prostituee en klant weer groter. Kennelijk is de vraag naar goedkope seksuele dienstverlening groter dan naar duurdere seksuele dienstverlening (in de raamprostitutiesector).

Klanten

De klanten in de Doubletstraat hebben ten opzichte van klanten in de Geleenstraat/Hunsestraat relatief vaak een 'lagere sociaaleconomische klasse' en hebben vaker een allochtone herkomst (Turks of Marokkaans).

Deze klantengroep kan of wil de prijzen in de Geleenstraat/Hunsestraat niet betalen, in ieder geval niet in de frequentie waarmee ze de Doubletstraat bezoeken. Binnen de Doubletstraat doen zich ook verschillen voor tussen de klanten. Overdag zijn er meer autochtone, oudere klanten; 's avonds gaat het met name om jonge Turkse en Marokkaanse mannen. De verschillende klanten bezoeken ook verschillende type prostituees. De autochtone oudere man bezoekt met name de ook wat oudere latina. Vaak hebben de oudere latina's vaste klanten. De jonge prostituees, zowel de latina's als de Oost-Europese prostituees, trekken de jonge mannen met een allochtone herkomst. Deze mannen wisselen meer van prostituee. De autochtone oudere man is vaak langer binnen en zoekt naast seksuele dienstverlening soms ook een luisterend oor. De jonge allochtone klant bezoekt een prostituee uitsluitend voor de seksuele dienstverlening en staat na een kwartier weer buiten.

Klanten van raamprostituees kiezen veelal bewust voor raamprostitutie en niet voor een andere vergunde vorm van prostitutie. De voordelen van raamprostitutie ten opzichte van andere vergunde prostitutievormen zijn voor klanten onder meer de relatief lage prijs, het snelle en anonieme contact met de prostituee dat bovendien makkelijk tot stand komt, het ruime aanbod aan prostituees, en de mogelijkheid tot rondkijken/cruisen. Dit voorspel van kijken en kiezen, het visuele aspect, is erg belangrijk.

De geïnterviewde prostituees over hun klanten

Zowel de geïnterviewde latina's als de geïnterviewde Oost-Europese prostituees geven aan dat ongeveer de helft van hun klanten uit de buurt of uit Den Haag komt en de andere helft uit andere delen van Nederland. Ook komen er veel toeristen. De latina's hebben het in vergelijking met de Oost-Europese prostituees vaker over vaste klanten. Eén latina, van 56 jaar, denkt zelfs dat het daarbij om ongeveer negentig procent van haar klanten gaat; de anderen schatten dat het aandeel vaste klanten op vijftig procent ligt. Het gaat in ieder geval om mannen, zowel uit Den Haag als uit andere delen van Nederland, die hen al jaren bezoeken. Ook de oudere Nederlandse prostituees hebben vooral vaste klanten. Sommige klanten bellen hun vaste prostituee vooraf voor het maken van een afspraak, bijvoorbeeld als de prostituee niet geregeld in de straat aanwezig is. Het gaat soms om afspraken voor een uur. De prostituees met vooral vaste klanten vertellen dat deze mannen soms voorstellen om thuis met de prostituee af te spreken of in een hotel. Geen van de vrouwen vindt dit aantrekkelijke opties. Een Oost-Europese prostituee uit de Doubletstraat vertelt:

“Klanten komen uit alle uithoeken van Nederland en ook uit het buitenland. Zij weten dat het hier goedkoop is en dat er veel keus aan vrouwen is.”

De prostituees uit de Geleenstraat geven aan dat de klanten vooral 'Hollanders' zijn. De klanten zijn bovendien wat ouder: *“Voor jonge mannen is de straat te duur.”*

Behoeftte aan (gemeentelijke) ondersteuning

Nagenoeg alle geïnterviewde raamprostituees in Den Haag waarderen de bestaande vormen van ondersteuning op het terrein van gezondheid en

hygiëne in Den Haag in grote mate, niet in de laatste plaats vanwege de laagdrempeligheid van de ondersteuning. Ondanks de waardering die raamprostituees voor deze ondersteuning uitspreken, zoeken zij niet zelf op actieve wijze de ondersteuning op van bijvoorbeeld de GGD/het soa-centrum of SHOP. De grootste waardering van de prostituees gaat uit naar de politie die veelvuldig in de straat surveilleert en naar de periodieke gezondheidsonderzoeken die in de buurt van de Doubletstraat plaatsvinden. De meest zelfstandige prostituees, waaronder de twee geïnterviewde Nederlandse prostituees in de Geleenstraat, beoordelen de gemeentelijke ondersteuning en controles op het gebied van gezondheid weliswaar als nuttig, maar niet voor henzelf. Zij geven aan dat zij zelfstandig hun gezondheid in de gaten houden en zelfstandig hun weg naar een dokter of huisarts weten te vinden. Voor kwetsbaardere prostituees die minder zelfredzaam zijn, is de ondersteuning volgens hen echter van groot belang.

3.2 De keuze voor het raam

De geïnterviewde prostituees werken allen uitsluitend in de raamprostitutiesector, geven zij aan. De keuze voor de raamsector is een bewuste. Alle geïnterviewde prostituees typeren deze sector als *veilig, zelfstandig, duidelijk/makkelijk*, en *anoniem*. Hierbij doen zich geen verschillen voor tussen de latina's en Oost-Europese prostituees of tussen de prostituees uit de verschillende Haagse prostitutiestraten. De prostituees zouden niet in een andere prostitutiesector willen werken, bijvoorbeeld in een club voor een baas. Door te werken voor een baas komt volgens hen hun vrijheid en zelfstandigheid onder druk te staan. Zelfstandig thuis werken of in een hotel is eveneens onaantrekkelijk, omdat zij daarmee voor hun gevoel een aanzienlijk veiligheidsrisico nemen zonder toezicht en controle van de politie of collega-prostituees. Bovendien vrezen zij dat hun anonimiteit onder druk komt te staan als zij thuis zouden werken, zeker wanneer het gaat om legaal (dus geregistreerd) thuis werken. Zij vinden de huidige prostitutievorm waarin zij werken daarom de ideale vorm.

Veilig

De geïnterviewde prostituees vertellen dat de raamsector veilig is door de onderlinge sociale controle van de prostituees; door de continu surveillerende politie en het cameratoezicht; en door de aanwezige beheerders. De vrouwen zouden zich in bijvoorbeeld de (onvergunde/illegale) escort onveilig voelen. Eén van hen verwoordt:

“Hier gedragen klanten zich keurig netjes. Maar je weet nooit of ze dat ook doen als er geen toezicht is van de politie, andere prostituees en andere klanten, en van de beheerder. Soms stellen klanten voor om mij privé te ontmoeten. Maar ik doe dat nooit. Ik zou daarmee een enorm risico nemen.”

De meeste prostituees geven niet alleen aan dat de aanwezigheid van de andere prostituees hen het gevoel van veiligheid geeft, maar ook gezelligheid. *“We vervelen ons nooit, we zijn samen!”* verwoordt één van de prostituees deze beleving.

Zelfstandig

Ook de zelfstandigheid achter het raam wordt door alle geïnterviewde prostituees enorm gewaardeerd. Zij vertellen dat zij, buiten de afdracht van de raamhuur en het betalen van belasting, alles zelf bepalen en eigen baas zijn. Het prettigste daaraan is dat zij zelf hun werktijden kunnen bepalen en vrij zijn in welke klanten zij wel of niet binnenlaten; zij hoeven hun verdiende geld niet in te leveren aan een baas zoals bij een club gebruikelijk is.

“Ik zou absoluut niet in dienst willen zijn van een baas en in een club willen werken. Stel je voor dat je aan het einde van de dag je verdiende geld in moet leveren! Een groot voordeel van het raam is dat je alles zelf bepaalt en echt eigen baas bent.”

Makkelijk/duidelijk

De geïnterviewde prostituees vertellen dat je als raamprostituee weinig hoeft te regelen om aan het werk te gaan: klanten dienen zichzelf aan en er kan een werkruimte gehuurd worden die strikt van het privéleven gescheiden is. In de raamprostitutie is duidelijk waarvoor de klanten komen en hoeft niet al te veel geïnvesteerd te worden om hen te werven; het contact tussen klant en prostituee is transparant en snel; aan het raam wordt onderhandeld over de prijs.

“In de raamprostitutie komen klanten naar jou toe; het is boter bij de vis. Je hoeft niet met een klant mee te drinken, zoals in een club, of uitgebreid tijd in hem te investeren zonder dat hij uiteindelijk mee naar boven gaat.”

De belastingafdracht wordt voor de meeste geïnterviewde prostituees geregeld door dezelfde belastingadviseur. Daarmee hebben zij geen omkijken naar deze administratieve afhandeling.

Anoniem

De laatstgenoemde, maar zeker niet minst belangrijke reden voor de geïnterviewde prostituees om voor de raamsector te kiezen, heeft te maken met het belang dat zij hechten aan anonimiteit. Voor de meeste raamprostituees zijn hun werk en hun privéleven twee gescheiden werelden. In nagenoeg alle gevallen weet de familie niet in welke branche de vrouwen werken. Dat willen de prostituees graag zo houden. Daarom zouden zij ook niet geregistreerd willen worden als prostituee en/of thuis willen werken. Eén prostituee geeft in dit verband aan:

“Ik zou absoluut niet thuis willen werken! Ik woon in een nette buurt, wat zullen mijn burens wel niet denken als zij verschillende mannen langs zien

komen? Bovendien zijn mijn familie en vrienden niet op de hoogte van het werk dat ik doe. Dus nee, zoals het nu geregeld is, vind ik het echt prima. Ik huur in deze straat een raam, zonder dat iemand daarvan weet. Ik doe hier mijn werk; thuis ben ik een heel ander persoon. Als ik geregistreerd zou moeten worden, zou ik bang zijn dat ik mijn privacy als prostituee verlies en dat ik nooit meer afkom van het stigma dat op dat beroep rust.”

3.3 Wat te doen als de Doubletstraat sluit?

De meerderheid van zowel de geïnterviewde latina's als de Oost-Europese prostituees zou niet weten wat zij moeten doen als de ramen in de Doubletstraat zouden sluiten (acht latina's en vijf Oost-Europese prostituees geven dit aan). Volgens de prostituees zijn alle denkbare alternatieven in feite geen goede opties voor hen. De prostituees uit de Doubletstraat passen volgens henzelf niet in de Geleenstraat/Hunsestraat, omdat de prijs daar hoger is (zowel van de ramen als van een prostitutiebezoek); zij te oud zijn voor die straten of zij daar geen netwerk hebben. Ook in andere steden kunnen de prostituees volgens henzelf niet makkelijk terecht, omdat het hen daar eveneens aan een netwerk ontbreekt en omdat ook in andere gemeenten de ramen sluiten. Een andere prostitutiesector is voor de prostituees evenmin aantrekkelijk of toegankelijk, evenals de optie om helemaal uit de prostitutiebranche te stappen. In andere branches zouden zij nog minder verdienen dan in de prostitutie en zouden zij hun gezin en familie niet meer kunnen onderhouden. Onvergunde/illegale prostitutie (thuis of in een hotel) vindt geen van de prostituees een aantrekkelijk idee, vooral vanwege het gebrek aan veiligheid, vanwege aanwezige familie of bekenden thuis, of vanwege burens. Bovendien heeft een deel van de prostituees geen eigen (huur)huis in Nederland waardoor het in praktisch opzicht niet mogelijk is. Toch geven vijf latina's expliciet aan dat, mocht er echt geen andere optie zijn, zij vaste klanten die zij vertrouwen thuis of in een hotel zouden ontvangen, ook al zouden zij daar geen vergunning voor hebben. Deze prostituees vertellen dat zij daar om financiële redenen toe genoodzaakt zouden zijn. Zij zouden hun angsten voor mogelijke onveilige situaties daarom aan de kant zetten.

“Door mijn werk kan mijn dochter in Spanje studeren aan de universiteit en hoeft zij straks het werk dat ik doe, niet te doen. Daarom zal ik toch proberen het prostitutiewerk voort te zetten als de Doubletstraat dicht gaat.”

“Ik zou het moeten hebben van mijn vaste klanten. Ik spreek geen Nederlands, dus kan geen nieuwe klanten werven. Wij Spaanstaligen werken niet met een pooier. We moeten dus alles zelf regelen. Ik zou mij niet op internet kenbaar maken, want dat is voor iedereen toegankelijk, ook voor mijn familie die van niets weet! Als je met onbekenden afspreekt via de mobiele telefoon, kan dat ook verkeerd uitpakken. Misschien komen er dan wel drie mannen op de afspraak in plaats van één, die

bovendien niet betalen! Helemaal op jezelf werken, illegaal, is dus helemaal niet aantrekkelijk, maar zal leiden tot een hoop angst en zorgen.”

Een Oost-Europese prostituee uit de Doubletstraat vertelt:

“Als het mogelijk is, zou ik naar een andere raamstraat gaan in of buiten Den Haag. Vaste klanten die ik vertrouw zou ik daarnaast thuis ontvangen. Het is dus ‘en en’ en niet ‘of of’. Ik zou er alles aan doen om geld te verdienen op een zo veilig mogelijke manier. Legaal werken is daarom het beste, want het veiligst. Maar als het niet mogelijk is, dan zou ik illegaal werken.”

De drie geïnterviewde prostituees uit de Geleenstraat menen dat indien de Doubletstraat sluit, de prostituees die daar werkten zullen proberen naar de Geleenstraat te komen als daar plaats is en zij er passen. Zij geven daarbij aan:

“De overstap zal voor velen niet makkelijk of haalbaar zijn. De Doubletstraat en de Geleenstraat zijn echt twee verschillende werelden. Deze straat is chiquer en duurder. De klanten zijn anders. Misschien kunnen prostituees die huren van een exploitant die ook in de Geleenstraat exploiteert, de overstap het makkelijkst maken. Vooraf weet je niet wat voor gevolgen dat zal hebben. Misschien gaan de prijzen hier dan wel dalen.”

De prostituees uit de Geleenstraat zien de prostituees uit de Doubletstraat niet de overstap maken naar een andere prostitutiesector, omdat de raamsector zo specifiek is en omdat:

‘Als je eenmaal het raam gewend bent, wil je niet anders meer vanwege de zelfstandigheid en veiligheid. De vrouwen uit de Doubletstraat zullen misschien proberen in een andere stad aan het werk te gaan in de raamprostitutie of anders in het illegale circuit terecht komen met hun vaste klanten.”

4 GEVOLGEN VAN SLUITING RAMEN DOUBLETSTRAAT

Indien de gemeente Den Haag besluit om de ramen in de Doubletstraat te sluiten, dan zal dit gevolgen hebben voor de raamprostituees die er momenteel werken. Op basis van de document- en literatuurstudie en de interviews worden in dit hoofdstuk de aannemelijkste scenario's geschetst van mogelijke verschuivingen van de raamprostituees in de Doubletstraat en hun klanten naar andere prostitutiesectoren. Vervolgens wordt beschreven welke consequenties deze scenario's kunnen hebben voor het beleid van de gemeente Den Haag op de terreinen leefbaarheid, handhaving en toezicht, en het welzijn van de prostituees.

4.1 Verwachte verschuivingen raamprostituees

Op basis van de interviews met experts, prostituees en vertegenwoordigers van andere gemeenten verwachten we dat bij sluiting van de Doubletstraat de prostitutie op drie manieren zal verschuiven:

1. een verschuiving naar de raamprostitutie in de Geleenstraat/Hunsestraat;
2. een verschuiving naar de raamprostitutie in andere (buitenlandse) gemeenten;
3. een verschuiving naar het onvergunde/illegale circuit.

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de raamprostituees de prostitutiebranche zullen verlaten of werk zullen proberen te vinden in een andere prostitutiesector (zoals clubs/privéhuizen of massagesalons).

Geen verschuiving naar andere vergunde sectoren of uitstappen uit prostitutiebranche

Vanwege de specifieke motieven van prostituees om in de raamprostitutie-sector te werken, gaan raamprostituees uit de Doubletstraat naar verwachting niet of nauwelijks in een andere vergunde sector aan de slag. Uit de interviews komt naar voren dat raamprostituees na sluiting van de ramen in de Doubletstraat niet of nauwelijks uit de prostitutiebranche zullen stappen.

Verschuiving naar raamprostitutie in de Geleenstraat/Hunsestraat

Sekswerkers en experts verwachten dat een deel van de raamprostituees uit de Doubletstraat gaat werken in de dichtbij gelegen Geleenstraat/Hunsestraat waar de ramen/werkplekken op dit moment niet volledig zijn bezet. Wat deze verschuiving (gedeeltelijk) kan belemmeren, is dat niet iedere raamprostituee uit de Doubletstraat kan of wil werken in die straten, omdat dit onvoldoende aansluit op de wensen of het niveau van de raamprostituee: de huur van de werkplek is er hoger en er komt een ander type klant met een ander type wens. Ook zien sommige exploitanten in de Geleenstraat/Hunsestraat de prostituees uit de Doubletstraat liever niet komen, omdat hun straten beter staan aangeschreven dan de Doubletstraat. Deze exploitanten willen het

niveau van de straten hoog houden en zijn (in eerste instantie) niet geneigd om ramen te verhuren aan voormalige prostituees uit de Doubletstraat.

Gevolgen

In het geval dat de raamprostituees uit de Doubletstraat gaan werken in de Geleenstraat/Hunsestraat zal dat niet tot meer risico's voor de gezondheidssituatie of hygiëne van de prostituees leiden. De exploitanten/eigenaren met vergunningen in de Geleenstraat/Hunsestraat zijn onderworpen aan dezelfde wet- en regelgeving en hetzelfde handavingsregime als de huidige exploitanten/eigenaren in de Doubletstraat. Ditzelfde geldt voor risico's omtrent veiligheid en belastingafdrachten. Ook zijn de prostituees nog even goed bereikbaar voor ondersteunende instellingen als SHOP en het soa-centrum.

Verschuiving naar raamprostitutie in een andere (buitenlandse) stad

Omdat niet alle raamprostituees uit de Doubletstraat in de Geleenstraat/Hunsestraat zullen gaan werken, vertrekt een deel van hen naar een andere Nederlandse of buitenlandse stad met raamprostitutie. Dat dit zal gebeuren is aannemelijk, gezien het feit dat (een deel van) de raamprostituees in de Doubletstraat weinig aan de gemeente Den Haag en/of aan Nederland zijn gebonden. Aangezien de afgelopen jaren het aantal ramen/werkplekken in Nederland is afgenomen, zal de verschuiving naar andere steden in Nederland naar verwachting echter niet omvangrijk zijn. Ook het gebrek aan een netwerk in andere gemeenten maakt het voor sommige prostituees lastig om elders aan de slag te gaan; een andere (raam)prostitutiemogelijkheid is hun vaak onbekend. Prostituees die niet geheel zelfstandig werken (zoals aangegeven zijn dit met name prostituees uit Oost-Europa), zullen naar verwachting het snelst en makkelijkst kunnen verplaatsen naar andere gemeenten, namelijk via het prostitutienetwerk van hun pooier. Voor andere prostituees geldt dat er meer tijd overheen gaat voordat zij nieuwe raamprostitutieplekken ontdekken.

Gevolgen

Wanneer raamprostituees uit de Doubletstraat gaan werken in andere Nederlandse gemeenten met vergunde raamprostitutie, zal dat niet tot meer risico's voor de gezondheidssituatie, hygiënische werkomgeving en veiligheid in Den Haag leiden. Of een verschuiving naar raamprostitutie elders tot grotere risico's op de genoemde terreinen kan leiden, is afhankelijk van het land waarin men aan de slag gaat en het aldaar geldende prostitutiebeleid. Bij een verplaatsing naar andere steden zal de prostitutiebranche in Den Haag (aanvankelijk) iets afnemen. De afname zal (op termijn) echter beperkt of nihil zijn, gezien de verwachte beperkte verschuiving naar andere steden en gezien de verwachting dat nieuwe prostituees het ontstane gat in Den Haag zullen opvullen.

Verschuiving naar onvergunde/illegale sectoren

Voor zover een verschuiving naar andere raamprostitutiestraten binnen of buiten Den Haag niet mogelijk is, resteert de onvergunde sector: de

thuisprostitutie, de zelfstandige escort, bij onvergunde escortbedrijven, door te tippelen of andere vormen van onvergunde prostitutie. Dit scenario is plausibel, omdat voor veel raamprostituees uit de Doubletstraat geschikte legale laagdrempelige alternatieven ontbreken, maar ook doordat zij op deze manier hun zelfstandigheid kunnen behouden. Wel neemt de mate waarin prostituees veilig kunnen werken af, gezien het gebrek aan toezicht, handhaving, gezondheidscontroles en maatschappelijk werk. Als gevolg daarvan is de keuze voor het onvergunde/illegale circuit voor een deel van de raamprostituees aanzienlijk minder aantrekkelijk. Een verschuiving naar Chinese salons waar onvergunde prostitutie plaatsvindt, lijkt minder realistisch. Dat komt doordat deze raamprostituees uit Zuid-Amerika of Oost-Europa komen, terwijl in de salons hoofdzakelijk Aziatische vrouwen werken.

Gevolgen

Wanneer zich een verschuiving naar onvergunde sectoren voordoet, brengt dit risico's voor de prostituees mee. Niet alleen ontstaan hierdoor grotere gezondheids- en hygiënerisico's, ook bestaat hierdoor een groter risico van een onveilige werkomgeving en een groter risico van gedwongen prostitutie en/of uitbuiting. Dit komt doordat deze prostituees onzichtbaar en onbereikbaar worden voor instanties als de politie, de GGD, het soa-centrum en SHOP. Tot slot zorgt deze verschuiving ervoor dat prostituees onzichtbaar worden voor de Belastingdienst, met als potentiële gevolgen fiscale fraude en premiefraude of illegale tewerkstelling.

Wat gaan de klanten doen?

Een deel van de klanten in de Doubletstraat zal na sluiting van de ramen in deze straat naar verwachting raamprostituees in de Geleenstraat/Hunsestraat bezoeken. De klanten van raamprostitutie kiezen bewust voor deze vorm van prostitutie vanwege de lage prijs, het snelle en anonieme contact met de prostituee, en de mogelijkheid tot rondkijken/cruisen. Klanten die vaak dezelfde prostituee bezoeken, zullen haar bovendien naar alle waarschijnlijkheid volgen (naar de Geleenstraat/Hunsestraat). Omdat de prijzen in de Geleenstraat/Hunsestraat hoger zijn dan die in de Doubletstraat zullen klanten minder vaak een raamprostituee bezoeken of naar goedkopere opties voor een prostitutiebezoek zoeken, bijvoorbeeld prostitutie in onvergunde sectoren. Een verschuiving van klanten naar onvergunde sectoren is, naast de prijsmotivatie, ook aannemelijk als zij vaak dezelfde prostituee bezoeken en deze prostituee na sluiting van de Doubletstraat in het onvergunde/illegale circuit gaat werken.

Voor de transgenders en travestieten die in de Geleenstraat/Hunsestraat werken, betekent de komst van klanten uit de Doubletstraat een risico. Die klanten betreffen voor een belangrijk deel jonge mannen met een Turkse of Marokkaanse herkomst. Een geïnterviewde expert geeft aan dat het in de lijn der verwachting ligt dat deze klantengroep, vanwege onbekendheid met en intolerantie richting transgenders/travestieten, dit type prostituee discrimineert en verjaagt uit de straat. Voor de transgenders/travestieten is het vervolgens niet eenvoudig om elders in Nederland aan het werk te gaan in de raam-

prostitutie. Zo worden in Utrecht geen ramen aan transgenders/travestieten verhuurd.

Box 4.1 Ervaringen met sluiten van ramen in Alkmaar en Arnhem

Sluiting van ramen in Alkmaar

De gemeente Alkmaar wilde in 2009 een groot aantal ramen sluiten, omdat bepaalde panden zouden zijn gekocht met crimineel geld. Hiertoe heeft de gemeente een procedure aangespannen tegen een aantal exploitanten op basis van de Wet Bibob. Volgens een geïnterviewde was het niet zozeer het doel van de gemeente Alkmaar om een deel van de ramen te sluiten omwille van raamprostitutie in het algemeen. Het ging er met name om dat de gemeente wilde laten zien dat mensenhandel en andere ongewenste (criminele) elementen door haar worden bestreden. Hoewel de rechtbank in Alkmaar in november 2009 oordeelde dat daar te weinig bewijs voor was, is de gemeente Alkmaar medio 2011 naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State toch in haar gelijk gesteld. Uiteindelijk zijn 65 van de 92 te sluiten ramen daadwerkelijk gesloten. Ook is er in die periode nog een vergunning verleend voor een pand met 7 nieuwe ramen. Momenteel zijn er op de Achterdam iets minder dan zeventig werkplekken voor raamprostitutie.¹

Omdat het relatief kort geleden is dat een deel van de ramen op de Achterdam is gesloten, is het volgens een geïnterviewde lastig om uitspraken te doen over de precieze effecten daarvan. Deze persoon heeft niet de indruk dat de sluiting van de ramen heeft geleid tot een verschuiving van raamprostituees naar vergunde clubs of escortbureaus. Zowel deze persoon als een andere geïnterviewde verwacht niet dat prostituees in de illegaliteit zijn beland en/of als thuisprostituee aan de slag zijn gegaan. Genoemd wordt wel dat de afgelopen jaren meer prostituees in hotels actief zijn geworden; dit hoeft echter niet samen te hangen met de sluiting van de ramen op de Achterdam. Eén van de geïnterviewden geeft aan niet de indruk te hebben dat de sluiting van de ramen voor hogere gezondheidsrisico's voor de prostituees heeft gezorgd. Een van de twee geïnterviewde betrokkenen verwacht dat veel prostituees na de sluiting van de ramen op zoek zijn gegaan (al dan niet samen met hun pooier) naar mogelijkheden voor raamprostitutie in andere Nederlandse gemeenten of het buitenland (België, Duitsland). Uit de interviews met raamprostituees in de Doubletstraat in Den Haag blijkt inderdaad dat een aantal prostituees voorheen werkzaam was op de Achterdam. Gezegd wordt verder dat de sluiting van een deel van de ramen ertoe heeft geleid dat er geen sprake meer is van leegstaande ramen/werkplekken. Tot slot zegt een van de geïnterviewden dat er sinds de sluiting van een deel van de ramen veel minder klanten op de Achterdam zijn; ook de prijzen van raamprostitutie zijn sindsdien aan het zakken.

Sluiting van de ramen in de gemeente Arnhem

In het Spijkerviertel in de gemeente Arnhem waren volgens een geïnterviewde in haar hoogtijdagen circa 240 werkplekken bestemd voor raamprostitutie. In 2002 neemt de gemeente Arnhem het besluit om de raamprostitutie te beëindigen, omdat het woon- en leefmilieu in het Spijkerviertel zou worden aangetast. Na gerechtelijke

¹http://www.alkmaar.nl/eCache/48707/Strengere_voorwaarden_vergunningen_voor_seksinrichtingen_Achterdam.

procedures van seksexploitanten stelt de rechter begin 2004 de gemeente Arnhem in het gelijk met het besluit om raamprostitutie te beëindigen in dit gebied.² Ook de Raad van State stelt later dat jaar dat raamprostitutie in de wijk overlast veroorzaakt en dat de belangen van de bewoners zwaarder mogen wegen dan die van de exploitanten. Eind 2005 wordt de gemeente nogmaals in het gelijk gesteld door de kortgeding-rechter en de bestuursrechter en kan raamprostitutie per 4 januari 2006 in Spijkerkwartier worden beëindigd.

Volgens een geïnterviewde betrokkene heeft de sluiting van de ramen in het Spijkerkwartier ertoe geleid dat circa vijftig procent van de raamprostituees in andere gemeenten is gaan werken (Doetinchem, Zutphen en in beperkte mate Nijmegen); dit betrof op dat moment zo'n 35 prostituees. Een deel van hen is met de exploitant/eigenaar in wiens pand zij in Arnhem werkten, meegegaan naar een raamprostitutie-complex in Doetinchem. De andere helft van de raamprostituees uit het Spijkerkwartier is volgens de geïnterviewde actief geworden in onvergunde/illegale sectoren als zelfstandige escort, hotelprostitutie en thuisprostitutie. De raamprostituees zijn als gevolg van de sluiting van de ramen niet in vergunde clubs of privéhuizen gaan werken, en er heeft ook geen verschuiving naar tippelprostitutie plaatsgevonden. Volgens de geïnterviewde zijn er geen indicaties van een verschuiving naar raamprostitutie in het buitenland; ook zijn prostituees niet uit de prostitutiebranche gestapt als gevolg van de sluiting van de ramen in het Spijkerkwartier. De verschuiving naar onvergunde/illegale sectoren heeft volgens de geïnterviewde gezorgd voor grotere risico's voor de gezondheidssituatie en veiligheid van de prostitutie en heeft de risico's van gedwongen prostitutie van de raamprostituees verhoogd. De sluiting van de ramen heeft ertoe geleid dat instanties als de politie en de GGD geen zicht meer hadden op de vrouwen die werkzaam waren in het Spijkerkwartier. Voor de sluiting van de ramen bestonden er juist goede contacten tussen deze instanties en prostituees/exploitanten.

In een artikel van dagblad De Gelderlander van april 2012 wordt gezegd dat een meerderheid van de coalitiepartijen in Arnhem voor de terugkeer van een centrum voor raamprostitutie in deze gemeente is. De komst van een raamprostitutiecentrum in Arnhem krijgt geen bijval van de oppositie.³ Voor een alternatieve locatie was al in april 2006 al een concept Nota van Randvoorwaarden opgesteld, waarbij nog niet alle randvoorwaarden zijn ingevuld zijn. Het project ligt stil totdat de voormalige exploitanten uit het Spijkerkwartier aan een aantal voorwaarden voldoen, zoals het inleveren van de benodigde gegevens voor een pre-Bibobtoetsing. De gemeente Arnhem vraagt de exploitanten ook om met een gezamenlijk voorstel komen voor de verdeling van het aantal ramen. Daarnaast moeten zij een gezamenlijk werkplan opstellen waarin helder en duidelijk beschreven en afgesproken is hoe zij zich het ontwerp- en bouwproces voorstellen.⁴

Bron: interviews vertegenwoordigers gemeenten Alkmaar en Arnhem.

² <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/nieuws/article/detail/1566717/2005/12/19/Arnhem-mag-einde-maken-aan-prostitutie-in-Spijkerkwartier.dhtml>

³ <http://www.gelderlander.nl/voorpagina/arnhem/10857414/Meerderheid-raad-Arnhem-wil-ruimte-geven-aan-eroscentrum.ece>.

⁴ <http://www.arnhem.nl/dsresource?objectid=101398>.

4.2 Scenario's mate van verschuiving

De informatie van de prostituees en vastgoedbeheerders/exploitanten, en de ervaringen in andere gemeenten waar raamprostitutiestraten zijn gesloten, maken het aannemelijk dat zich drie bewegingen zullen voordoen als de Doublestraat wordt gesloten.

1. In eerste instantie zal de prostitutie verschuiven naar de Geleenstraat/Hunsestraat.
2. Vervolgens zal een deel van de raamprostituees verhuizen naar andere (buitenlandse) gemeenten waar raamprostitutie vergund is.
3. Tot slot zal het overgebleven deel van de prostituees, dat geen vergunde werkplek weet te vinden in de raamprostitutiesector, werkzaam worden in het onvergunde/illegale Haagse prostitutiecircuit.

Bovendien is het niet aannemelijk dat er sprake zal zijn van een vertrek uit de prostitutiebranche/raamprostitutiesector bij sluiting van de Doubletstraat.

Om grip te krijgen op de mate waarin bovengenoemde bewegingen zich zullen voordoen, worden in deze paragraaf twee scenario's cijfermatig beschreven. In deze scenario's wordt uitgegaan van een aantal aannames, omdat empirische gegevens ontbreken. De cijfers die in de twee scenario's worden gehanteerd, zijn mede gebaseerd op de bevindingen uit de interviews met experts in andere steden die in het verleden (een deel van de) ramen binnen de prostitutiebranche hebben gesloten (zie ook box 4.1).

Achtergrond scenario's

In onze scenario's wordt uitgegaan van een minimumaantal van 250 raamprostituees die in de Doubletstraat ramen huren. Het precieze aantal is niet bekend. Twee vastgoedbeheerders/exploitanten, die samen ruim de helft van het aantal ramen in de Doubletstraat bezitten/exploiteren, maken melding van 'zeker 500 zelfstandige prostituees die gebruikmaken van de legale werkplekken in de Doubletstraat.'

Hoeveel van de raamprostituees van de Doubletstraat naar de Geleenstraat/Hunsestraat zullen gaan, is (onder meer) afhankelijk van het aantal beschikbare werkplekken in die straten. In totaal zijn er 175 werkplekken in de Geleenstraat/Hunsestraat, die momenteel niet allemaal bezet worden; de precieze omvang van de bezetting is niet bekend. In de twee scenario's (zie tabel 4.1) wordt uitgegaan van twee verschillende bezettingspercentages in Geleenstraat/Hunsestraat (90% en 50%). Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat elk raam door 1,5 prostituee wordt gebruikt.⁵ Op deze manier wordt een schatting gemaakt van het aantal raamprostituees in de Doubletstraat dat maximaal aan de slag kan gaan in de Geleenstraat/Hunsestraat. Ook wordt op deze manier duidelijk hoeveel prostituees uit de Doubletstraat op een andere manier werk zal zoeken (in een andere stad met raamprostitutie of in het

⁵ We gaan er daarbij vanuit dat de helft van de prostituees twee shifts per etmaal werkt, namelijk de dag en avond/nachtshift; de andere helft van de prostituees werkt één shift per etmaal.

onvergonde/illegale circuit), omdat in de Geleenstraat/Hunsestraat niet meer plekken vrij zijn.

Tabel 4.1 Twee scenario's verschuiving raamprostituees uit de Doubletstraat (n=250) naar de Geleenstraat/Hunsestraat

Bezettingsgraad Geleenstraat/Hunsestraat	Aantal beschikbare ramen in Geleenstraat/Hunsestraat	Aantal prostituees naar Geleenstraat/Hunsestraat ¹	Resterend aantal raamprostituees uit Doubletstraat
Scenario 1 : 90%	18 ramen	27	223
Scenario 2: 50%	88 ramen	132	118

¹ Bij bezettingsgraad van 1,5 prostituee per raam in de Geleen/Hunsestraat

Scenario 1: bezettingsgraad van 90 procent in de Geleenstraat/Hunsestraat

In het geval dat er in de Geleenstraat/Hunsestraat een bezetting van de ramen van negentig procent is, kunnen maximaal 27 raamprostituees uit de Doubletstraat in één van die straten werken; 223 raamprostituees uit de Doubletstraat moeten dan ergens anders werk vinden (zie tabel 4.1). De omvang van de verschuiving naar raamprostitutie in andere (buitenlandse) steden is afhankelijk van de beschikbaarheid van werkplekken aldaar en van het netwerk van de (pooiers van) raamprostituees uit de Doubletstraat. In tabel 4.2 wordt uitgegaan van twee mogelijkheden wat betreft een verschuiving naar de raamprostitutesector in een andere stad. Bij de eerste variant wordt uitgegaan van een relatief beperkte verschuiving van 25 procent, bij de tweede variant is sprake van een omvangrijker verschuiving van 50 procent.

Tabel 4.2 Verschuiving raamprostituees uit de Doubletstraat (n=223) naar andere (buitenlandse) stad of onvergonde sector

Verschuiving naar raamprostitutie andere stad	Aantal prostituees naar andere stad (raamprostitutie)	Aantal prostituees naar onvergonde/illegale sector
25%	56	167
50%	112	111

Wanneer tien procent van de prostituees uit de Doubletstraat in de Geleenstraat/Hunsestraat gaat werken en 25 procent in een andere (buitenlandse) stad gaat werken, kan 67 procent van de prostituees uit de Doubletstraat (167 van de 250 prostituees) in het onvergonde/illegale circuit terechtkomen, al dan niet in de regio Den Haag. Bij een opname van tien procent van de prostituees uit de Doubletstraat in de Geleenstraat/Hunsestraat en een verschuiving van vijftig procent naar een andere raamprostitutiestad, kan 44 procent in een onvergonde/illegale sector terechtkomen.

Scenario 2: bezettingsgraad van 50 procent in de Geleenstraat/Hunsestraat

Bij een bezettingsgraad van vijftig procent van de werkplekken in de Geleenstraat/Hunsestraat kunnen er maximaal 132 raamprostituees uit de Doubletstraat in één van die straten werken. In dat geval moeten 118 raamprostituees uit de Doubletstraat op een andere manier als prostituee werk vinden (zie tabel 4.1). Tabel 4.3 laat zien wat dit betekent voor de mate waarin deze prostituees in een onvergunde/illegale sector terecht kunnen komen in het geval dat 25 procent en 50 procent van hen raamprostitutiewerk weten te vinden in een andere (buitenlandse) stad. Indien 25 procent in een andere stad gaat werken, kan 35 procent (88 van de 250 prostituees in de Doubletstraat) in het onvergunde/illegale circuit terechtkomen, al dan niet in de regio Den Haag. Wanneer vijftig procent raamprostitutiewerk in een andere stad vindt, kan bijna een kwart (24%) in een onvergunde/illegale prostitutiesector terechtkomen, al dan niet in de regio Den Haag.

Tabel 4.3 Verschuiving raamprostituees uit de Doubletstraat (n=118) naar andere (buitenlandse) stad of onvergunde sector

Verschuiving naar raamprostitutie andere stad	Aantal prostituees naar andere stad (raamprostitutie)	Aantal prostituees naar onvergunde/illegale sector
25%	30	88
50%	59	59

Samenvattend

De twee scenario's en varianten daarbinnen samengevat, leidt tot het volgende beeld (zie tabel 4) ten aanzien van de verplaatsing van de 250 prostituees uit de Doubletstraat indien die straat sluit.

Tabel 4.4 Overzicht scenario's en varianten daarbinnen (n=250)

	Verschuiving naar Geleenstraat/Hunsestraat	Verschuiving naar andere stad (raamprostitutie)	Verschuiving naar onvergunde/illegale sector
Scenario 1			
Min. variant	27 (11%)	56 (22%)	167 (67%)
Max. variant	27 (11%)	112 (45%)	112 (44%)
Scenario 2			
Min. variant	132 (53%)	30 (12%)	88 (35%)
Max. variant	132 (53%)	59 (24%)	59 (24%)

De tabel laat zien er dat een beperkte verkleining van de prostitutiebranche plaatsvindt als gevolg van een verschuiving van raamprostitutie naar andere steden. De geïnterviewde experts merken in dit verband echter op dat de afname van het aantal prostituees in Den Haag teniet gedaan zal worden door de komst van nieuwe prostituees. Dit heeft te maken met de aantrekkelijkheid van Den Haag als werkgebied voor prostituees. Ook laat de tabel zien dat de

concentratie van de Haagse raamprostitutie, in vergelijking met de huidige situatie, toe zal nemen en dat er sprake zal zijn van een intensivering van deze vorm van prostitutie in de Geleenstraat/Hunsestraat. Tot slot laat de tabel zien dat het onvergunde/illegale prostitutiecircuit aanzienlijk toe zal nemen. Bij een geschat aantal van 250 prostituees die op dit moment zelfstandig werkzaam zijn in de Doubletstraat zal ten minste een kwart (24%) en maximaal twee derde (67%) in het onvergunde circuit gaan werken. Indien het werkelijke aantal zelfstandig werkende prostituees in de Doubletstraat echter hoger ligt, zoals twee vastgoedbeheerders/exploitanten aangeven, liggen ook de genoemde percentages aanzienlijk hoger.

4.3 Implicaties voor beleid

In de expertmeeting is met een tiental experts gesproken over de beleidsimplicaties van de uitkomsten van de scenario's (geen/bepaalde afname van de Haagse prostitutiebranche; concentratie en intensivering van raamprostitutie in de Geleenstraat/Hunsestraat; aanzienlijke toename van het onvergunde/illegale prostitutiecircuit). Het gaat daarbij om beleid op het gebied van leefbaarheid, handhaving en toezicht, en welzijn van de prostituees.

Leefbaarheid

Indien de ramen in de Doubletstraat worden gesloten, dan heeft dit naar verwachting positieve effecten op het woon- en leefklimaat van de omgeving van de Doubletstraat. Het biedt daarnaast mogelijkheden voor een upgrading en herstructurering van dit deel van het Oude Centrum en een herbesteding van vrijkomende panden (bijvoorbeeld woonbestemming). De precieze mogelijkheden zijn echter wel afhankelijk van de plannen en vooral de middelen die de gemeente Den Haag op deze terreinen heeft.

Opgemerkt dient te worden dat de positieve effecten van het opheffen van de Doubletstraat in het Oude Centrum, mogelijk gepaard gaan met een verschuiving van overlast naar de Geleenstraat/Hunsestraat of met een intensivering van overlast die daar reeds wordt ervaren. Het gaat dan met name om (een intensivering van) overlast van af- en aanrijdende auto's en van een negatief imago van de buurt. Hoewel dit effect voor beide scenario's geldt, zal het sterker zijn bij scenario 2 waarbij de Geleenstraat/Hunsestraat door een lagere bezettingsgraad meer absorptievermogen heeft voor prostituees uit de gesloten Doubletstraat.

Handhaving en toezicht

Op de terreinen handhaving en toezicht brengt de sluiting van de ramen in de Doubletstraat negatieve effecten met zich mee. In beide scenario's van de bezetting van werkplekken in de Geleenstraat/Hunsestraat zal een deel van de raamprostituees uit de Doubletstraat in een onvergunde/illegale sector gaan werken. Doordat de politie deze prostituees dan niet meer in beeld heeft, is toezicht en controle niet meer mogelijk. De risico's van prostitutie/uitbuiting

worden hierdoor groter. Daarnaast heeft de Belastingdienst deze prostituees niet meer goed in beeld, waardoor hogere risico's bestaan van minder of geen belastingafdrachten door deze prostituees. Hoewel deze effecten voor beide scenario's gelden, zal het sterker zijn bij scenario 1 waarbij de Geleenstraat/Hunsestraat minder absorptievermogen heeft voor prostituees uit de Doubletstraat.

Een gedeeltelijke verschuiving van raamprostituees uit de Doubletstraat naar onvergonde/illegale sectoren vergt extra inspanningen van de politie om gedwongen prostitutie/uitbuiting of misstanden elders in de gemeente aan te pakken. De Belastingdienst moet mogelijk extra inspanningen verrichten om fiscale fraude en premiefraude of illegale tewerkstelling aan te pakken. Een verschuiving van raamprostituees uit de Doubletstraat naar de Geleenstraat/Hunsestraat biedt handhavende en toezichthoudende instanties wel de mogelijkheid om hun activiteiten te focussen op één raamprostitutiegebied in plaats van twee gebieden.

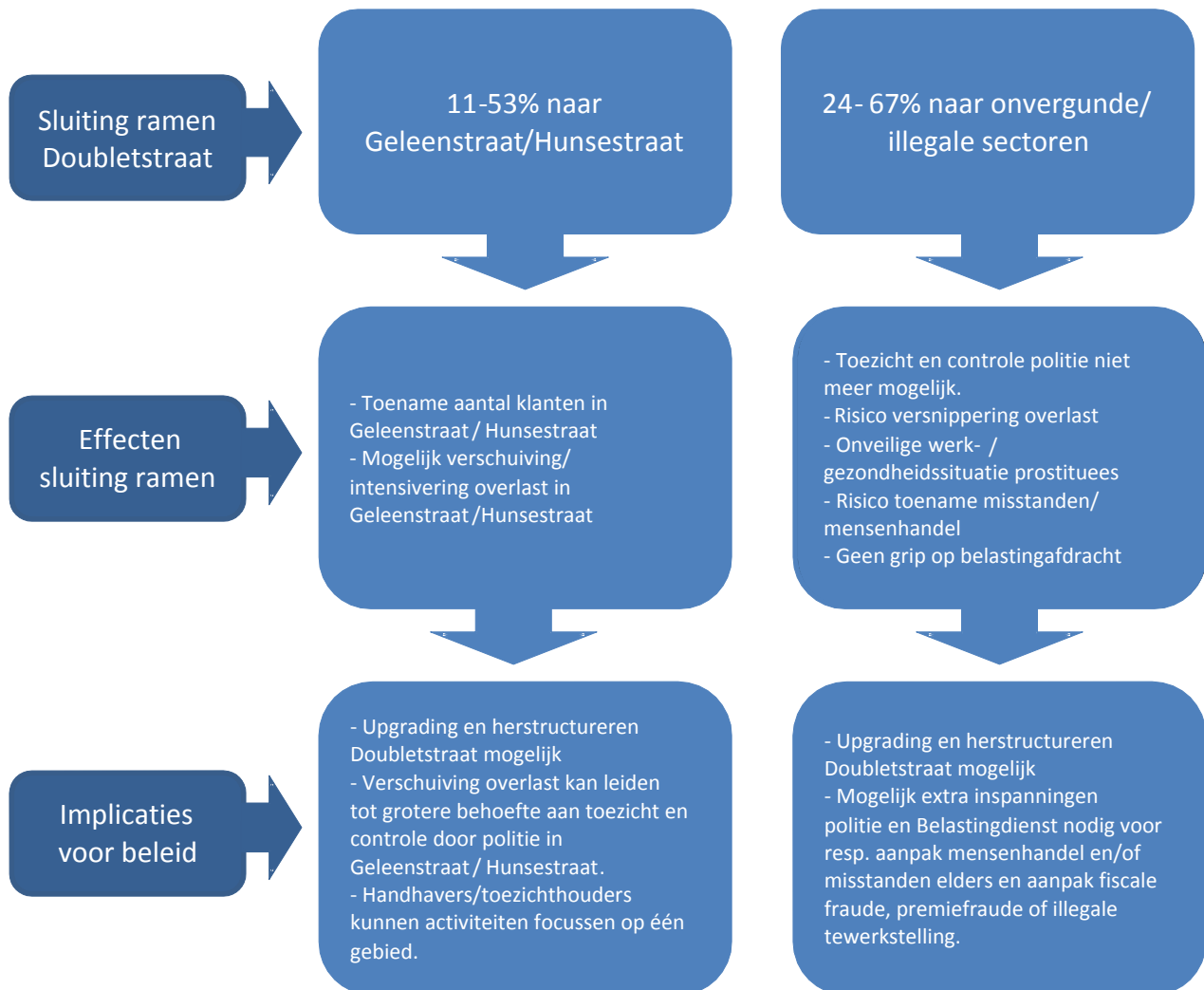
Welzijn prostituees

Indien raamprostituees uit de Doubletstraat in de onvergonde sector aan de slag gaan, zorgt dit voor grotere risico's omtrent een veilige en hygiënische werkomgeving voor de prostituees, evenals voor hun gezondheidssituatie. Dit verhoogt ook de risico's van gedwongen prostitutie en uitbuiting onder die prostituees en zorgt voor een minder veilige werkomgeving voor de prostituees. (Overheids)instanties als de GGD, het soa-centrum, de politie, de Belastingdienst en SHOP hebben de prostituees die in onvergonde sectoren gaan werken, niet meer in beeld. Tegelijkertijd zullen de prostituees deze ondersteunende instellingen evenmin zelf benaderen uit angst om als illegale prostituee herkend te worden. Dit vergt extra inspanningen van instanties als de politie, de GGD, het soa-centrum en SHOP om prostituees in beeld te krijgen, te controleren en te ondersteunen.

Een verschuiving van raamprostituees uit de Doubletstraat naar de Geleenstraat/Hunsestraat heeft geen beleidsimplicaties wat betreft het welzijn van de prostituees.

Samenvattend

Figuur 4.1 geeft de scenario's en effecten van de sluiting van de Doubletstraat evenals de mogelijke beleidsimplicaties daarvan schematisch weer.

Figuur 4.1 Schematische weergave scenario's, effecten en beleidsimplicaties


4.4 Advies aan de gemeente Den Haag

Voor en nadelen van sluiting prostitutieramen Doubletstraat

Op basis van een afweging van bovengenoemde voor- en nadelen van de sluiting van de Doubletstraat maken wij de volgende balans op. Op het gebied van leefbaarheid en de mogelijke upgrading van de Doubletstraat en omgeving biedt de sluiting van de ramen in de Doubletstraat voordelen.

Op de andere beleidsterreinen (handhaving en toezicht, en welzijn van de prostituees) zal de sluiting van de ramen echter tot nadelen leiden, met name doordat het onvergunde/illegale circuit zal groeien. Toezicht, handhaving en controle in het illegale circuit op de gebieden van veiligheid, hygiëne, belastingafdracht en gezondheid, maar ook maatschappelijke ondersteuning ten behoeve van bijvoorbeeld empowerment en zelfredzaamheid van de

prostituees, vergen een heel andere aanpak dan de huidige aanpak die wordt toegepast in de vergunde raamstraten. De aanpak om toegang te krijgen tot onvergunde/illegale en daarmee onzichtbare circuits vergt meer mankracht en meer financiële middelen bij de gemeente Den Haag en instellingen als de politie, de GGD, de Belastingdienst of SHOP.

Opmaken balans

Voor zover er concrete plannen bestaan voor herontwikkeling van het gebied rond de Doubletstraat kan de bestuurlijke afweging ten aanzien van sluiting van de ramen zijn dat de voordelen op het gebied van leefbaarheid zwaarder wegen dan de nadelen op het gebied van handhaving en toezicht, en op het gebied van het welzijn van de prostituees. Zijn de mogelijkheden voor herontwikkeling er op dit moment niet, dan is het zeer de vraag of het zinvol is om de Doubletstraat te sluiten, temeer daar de leefbaarheid in en rondom de Doubletstraat niet onder grote druk staat. Wordt toch tot sluiting overgegaan, dan kan geprobeerd worden de negatieve effecten (met name de vlucht in het illegale/onvergunde circuit) te beperken door het ontwikkelen van alternatieven voor de huidige raamprostitutie. Hiervoor bestaan plannen van twee samenwerkende vastgoedeigenaren/exploitanten in de Doubletstraat en van een vastgoedeigenaar/exploitant uit de Hunsestraat (zie bijlage 1).

LITERATUURLIJST

Brief van Kamp aan de Tweede Kamer, 15 november 2011, 'Bestrijden schijnzelfstandigheid in de prostitutiebranche'.

Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010). *8^e rapportage Nationaal Rapporteur Mensenhandel*.

De Rode Draad Nederland (2012). *Sekswerk in 2011. Trendrapport*.

DSP-Groep (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod. Gemeentelijk beleid*.

DSP-Groep (2009). *Klanten van raamprostitutie. De vraag naar raamprostitutie in Amsterdam onderzocht*.

Gemeente Den Haag (2005). *Evaluatie gebiedsaanwijzing artikel 95d APV*.

Gemeente Den Haag (2009). *Kadernota Prostitutiebeleid 2009-2012*.

Gemeente Den Haag (2011). *Nota van uitgangspunten. Aanpak Doubletstraat*.

Memorie van Toelichting 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche' (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).

BIJLAGE 1

ALTERNATIEVE PLANNEN BIJ SLUITING RAMEN DOUBLETSTRAAT

Alternatief plan 1: exploitanten uit de Doubletstraat krijgen een alternatieve locatie aangeboden

Achtergrond

Twee vastgoedeigenaren/exploitanten in de Doubletstraat, die tezamen ruim de helft van de ramen in die straat bezitten, hebben de contouren van een alternatief plan ontwikkeld voor de exploitatie van prostitutie mocht de Doubletstraat sluiten. De planvorming wordt begeleid door Cicero Advocatuur en door New Directions, een bureau dat dienstverlenend is op het gebied van de herinrichting van kantoorpanden. De exploitanten hebben zich wat betreft hun plan laten inspireren door Duitse steden als Düsseldorf en Keulen waar prostitutie gebundeld plaatsvindt in goed verzorgde en naar binnen gekeerde erotische 'shopping malls'.

De exploitanten voeren aan dat met de sluiting van de ramen in de Doubletstraat circa 160 legale werkplekken in de raamprostitutie verdwijnen. Voor de prostituees zou dit grote onzekerheid met zich meebrengen wat betreft het vinden van nieuwe en veilige werkplekken in een vergunde prostitutiesector. Voor een deel van de prostituees zal dit volgens de exploitanten niet haalbaar blijken; zij zullen in de onvergunde/illegale prostitutie terechtkomen zonder toezicht en veiligheid. De exploitanten geven aan dat de vastgoedeigenaren/exploitanten in de Doubletstraat hun bedrijf zouden verliezen, wat geen van hen zonder schadeloosstelling zal accepteren.

De hoofdstelling van de exploitanten is dat de Doubletstraat open moet blijven. Niet in de laatste plaats omdat volgens hen handhaving en toezicht in de straat op orde zijn, er geen sprake is van criminaliteit, misstanden niet of nauwelijks worden aangetoond, de werkomstandigheden van de prostituees transparant en veilig zijn, en de gemeentelijke bepalingen voor de exploitatie van raamprostitutie worden nageleefd. Indien bijvoorbeeld vanuit de motivatie tot stadsvernieuwing toch besloten wordt tot sluiting van de raamprostitutiestraat, zou het verlies aan legale werkplekken moeten worden gecompenseerd.

Plan

Het idee van de exploitanten is om een nieuwe locatie van circa 15.000 m² te bestemmen voor seksuele dienstverlening door zelfstandige prostituees en voor gelieerde dienstverlening.

Tabel B1.1 Overzicht benodigde ruimte per activiteit

Activiteit/ruimte	m ²
200-250 werkruimten (20 m ² per ruimte)	5.000 m ²
Hotel met 100 kamers (20 m ² per kamer)	2.000 m ²
Overige ruimten voor specifiek gebruik	2.000 m ²
Overige ruimten voor algemeen gebruik (gangen, trappen, toiletten, etc)	5.000 m ²
Parkeerplaatsen voor 150 auto's	1.000 m ²
Totaal	15.000 m ²

De kern van het idee is dat de locatie/het gebouw maximaal is aangepast aan de werkzaamheden van prostituees zonder dat dit overlast bezorgt aan of een uitstraling heeft op de omliggende openbare ruimte. De prostitutieactiviteiten vinden in pandig plaats en ook parkeren gebeurt op het eigen terrein. De verhuur van werkruimten kan worden aangevuld met logeerfaciliteiten en rustruimten voor de huurders, gespecialiseerde winkels (zoals seksbioscoop, sekstheater, lingerie, drogist), een fitnesscentrum, een restaurant, barretjes/café's, een post voor de politie, het maatschappelijk werk en een medische hulppost. Een aantal werkruimten kan worden gereserveerd voor korte incidentele verhuur aan zelfstandige prostituees die hun klanten werven via bijvoorbeeld internet of mobiele telefonie.

Het aantal werkplekken ligt idealiter op 200 tot 250, zodat alle prostituees uit de Doubletstraat op de nieuwe locatie een werkplek kunnen vinden en er tevens ruimte is voor groei (bijvoorbeeld vanuit de Geleenstraat/Hunsestraat) of voor andere/aanvullende doeleinden. De prostitutie op de nieuwe locatie blijft in hetzelfde segment als de prostitutie in de huidige Haagse raamprostitutiestraten. Dat betekent dat ook hetzelfde type klant wordt bediend: Hagenaren met een autochtone en allochtone herkomst, mannen binnen of buiten de regio Haaglanden en toeristen. Vanuit dat oogpunt is een locatie nabij het centrum van Den Haag belangrijk.

Op de nieuwe locatie kan de raamprostitutiesector vanaf de basis worden opgebouwd. Daarbij kan de nadruk gelegd worden op de positie(verbetering) van de prostituees door de in pandig vestiging van hulp-/gezondheids-/toezichtposten, en door moderne en kwalitatief hoogwaardige kamers flexibel te verhuren. Ook het pand in zijn geheel kan modern en naar maatstaven van deze tijd worden ingericht, met extra aandacht voor (veilige) verlichting en sfeer.

Haalbaarheid

Voorwaarden

Om het plan verder te ontwikkelen en uit te kunnen voeren, zijn twee pijlers van belang: er moet een locatie worden gevonden en er moet op die locatie een prostitutiebestemming worden afgegeven. Daartoe is bereidheid van de gemeente om mee te willen denken en te faciliteren onontbeerlijk. Tot nu toe blijkt het lastig om een locatie te vinden. Als een locatie/pand gevonden is, kan in overleg met de gemeente worden nagedacht over de vergunningvorm: bijvoorbeeld één vergunning voor het hele pand, waarbij de verschillende

exploitanten een eigendomsaandeel in het nieuwe pand hebben, of verschillende vergunningen per exploitant.

Financiën

De exploitanten kunnen de financiering en de investeringen volledig op zich nemen zodra zij een pand tot hun beschikking hebben.

Planning

Het is van primair belang dat een locatie wordt gevonden. Vervolgens kan een nadere planning worden gemaakt. Idealiter sluit de opening van de nieuwe locatie goed aan op de sluiting van de Doubletstraat.

Alternatief plan 2: kantoorpand aan de Pletterijkade/ Hunsestraat krijgt prostitutiebestemming

Achtergrond

Een Haagse vastgoedbeheerder bezit vastgoed in de Hunsestraat en exploiteert daar sinds 1984 raamprostitutie. Ook bezit hij een kantoorhoekpand aan de aangrenzende Pletterijkade. Het hoekpand heeft de vastgoedbeheerder/exploitant gekocht met als doel het pand te ontwikkelen ten behoeve van prostitutie. Vanwege de bestemming als kantoorpand en het feit dat de gemeente geen verdere vergunningen afgaf, kon dit plan echter niet worden gerealiseerd. Nu de Doubletstraat mogelijk gaat sluiten, ziet de vastgoedbeheerder/exploitant opnieuw mogelijkheden om alsnog een prostitutiebestemming te krijgen voor het kantoorhoekpand waardoor het nieuwe werkplekken kan bieden aan prostituees uit de Doubletstraat.

Plan

Het kantoorhoekpand aan de Pletterijkade bestaat uit vier verdiepingen en een deels verdiepte kelderverdieping. Daarmee heeft het ruimte voor 65 werkplekken van ieder twintig m². Daarnaast is er ruimte voor een kantoor, maar ook voor bijvoorbeeld medische- en politieposten op de begane grond. Het pand is niet alleen toegankelijk vanaf de Pletterijkade, maar ook vanaf de Hunsestraat via een grote toegangspoort die momenteel is afgesloten. De roldeur voor de toegangspoort kan eenvoudig worden verwijderd waardoor het pand via de Hunsestraat bereikt kan worden door prostituees en klanten. De ingang aan de Pletterijkade kan worden afgesloten en ramen kunnen worden geblindeerd zodat de activiteiten in het pand geen uitstraling naar buiten hebben. De centrale toegang aan de Hunsestraat, een soort hof, creëert overzichtelijkheid en veiligheid.

Het pand is volgens de vastgoedbeheerder altijd goed onderhouden. Mocht het pand een prostitutiebestemming krijgen, dan kan de vastgoedbeheerder/exploitant het pand intern verbouwen en geschikt maken voor prostitutie. De voordelen van dit plan zijn volgens de vastgoedbeheerder/exploitant dat de Haagse prostitutie meer dan voorheen geconcentreerd wordt in één gebied.

Daarnaast kunnen de Doubletstraat en omgeving worden gerevitaliseerd. Door de exploitatie van het hoekpand door een ervaren exploitant kan vanaf het begin van de verbouwing tot in detail rekening worden gehouden met alle wettelijke vereisten wat betreft bijvoorbeeld brandveiligheid, hygiëne en veiligheidsvoorschriften. Bovendien biedt het de prostituees uit de Doubletstraat volgens de vastgoedbeheerder/exploitant nieuwe legale en veilige werkplekken.

Haalbaarheid

Voorwaarden

Het plan kan alleen worden uitgevoerd als de gemeente het kantoorhoekpand herbestemt voor prostitutie. Daarnaast moet de gemeente bereid zijn een exploitatievergunning af te geven. Ook dient het gebouw gecontroleerd te worden op (brand)veiligheid en te worden aangepast voor gebruik.

Financiën

De vastgoedbeheerder/exploitant kan als ondernemer het plan financieren en de investeringen ten behoeve van een verbouwing op zich nemen.

Planning

De verbouwing en ontwikkeling van het pand kan volgens de vastgoedbeheerder in circa een half jaar gereed zijn. Lastiger is echter de procedure voor de herziening van de bestemming van het pand. Een vaststelling van het huidige bestemmingsplan Rivierenbuurt, waar het hoekpand gevestigd is, is gepland voor het eerste kwartaal van 2013. Het lijkt niet goed mogelijk om de herbestemming voor die tijd te realiseren.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl