

Aan

Burgemeester
Wethouder Visser

Datum

9 november 2021

Opgesteld door, telefoonnummer

5.1.2e, 5.1.2e
5.1.2e, 06 5.1.2e

Onderwerp

Pasjesregeling tippelzone

Doel van dit memo

Met dit memo willen we een definitief advies geven voor de aanpassing van de pasjesregeling naar aanleiding van de raadsnotie: “Houd de tippelzone open” (aangenomen: 27 januari 2021), om nieuwe instroom mogelijk te maken.

Uitgangspunten voor uitbreiding van het aantal pasjes

Op 19 april is in het Combi-PO Zorg & Veiligheid besproken dat het belangrijk is om te voorkomen dat Nijmegen de tippelzone wordt voor heel Nederland. En eveneens is het belangrijk om te voorkomen dat er telkens nieuwe aanwas bijkomt. Los daarvan geven de zorgverleners ook aan dat het belangrijk is om het aantal straatsekswerkers beperkt te houden, liefst ook met een regiobinding, wil de zorgaanpak ook gaan werken.

Het heeft dus de voorkeur om tot een eenmalige, maar tegelijkertijd ook beperkte uitbreiding te komen van het aantal pasjes. Dat lijkt het beste te realiseren door zo dicht mogelijk bij het beleid te blijven dat in het Aanwijzingsbesluit uit 2007 is vastgelegd, wat betekent dat we uitbreiding alleen eenmalig mogelijk zouden moeten maken als de hiervoor in aanmerking komende straatsekswerkers al 2 jaar voor de inwerkingtreding van het nieuwe besluit actief waren in het straatsekswerk in Nijmegen. Een eventuele aanvullende eis voor een regiobinding – wat overigens ieders voorkeur heeft - brengt grote juridische risico's met zich mee, waardoor er twijfel is of dit als voorwaarde opgenomen moet worden. Daarover meer in de onderstaande paragraaf “Risico's.”

Het nieuwe Aanwijzingsbesluit is als conceptvoorstel bij dit memo gevoegd.

De 0-situatie

Deze is inmiddels door de zorgverleners in kaart gebracht en ziet er als volgt uit. Naar aanleiding van het Aanwijzingsbesluit uit 2007 zijn 43 pasjes afgegeven. Inmiddels staat met zekerheid vast dat sedertdien 7 vrouwen overleden zijn. Er zijn dus nog 36 vrouwen met een pasje van wie er slechts 13 met enige regelmaat bij de medewerkers van de huiskamer op de tippelzone in beeld zijn.

Daarnaast zijn er nog 11 andere straatsekswerkers in beeld. Bij 9 van hen weten de zorgverleners met zekerheid dat ze geen pasje hebben; van de overige 2 kan dat niet met zekerheid worden gezegd.

Ervan uitgaande dat deze 11 straatsekswerkers met het oog op het nieuwe Aanwijzingsbesluit ook met succes een beroep kunnen doen op een pasje zou het aantal pasjes voor de tippelzone bij uitbreiding minimaal uitkomen op 24, en maximaal op 47.

Aanpak en planning

Vrouwen die in het bezit zijn van een pasje blijven dat houden. Wel vragen we van ze om zich opnieuw te melden, zodat we het pasje (overigens verder zonder inhoudelijke toets) kunnen vernieuwen. Vrouwen die zich niet melden – de termijn hiervoor leggen we vast in het Aanwijzingsbesluit – krijgen geen nieuw pasje; en daarmee vervallen ook hun bestaande rechten. Op die wijze voorkomen we dat vrouwen die geen gebruik meer maken van hun pasje in de toekomst nog op de tippelzone terecht kunnen.

De 11 vrouwen die mogelijk nieuw in aanmerking komen voor een pasje kunnen zich eveneens binnen de geldende termijn melden. Hier volgt uiteraard wel een inhoudelijke toets. Zij zullen in elk geval aannemelijk moeten kunnen maken te voldoen aan de voorwaarden. Daarbij maken we – uiteraard wel met hun toestemming – gebruik van de gegevens uit de 0-situatie.

Vrouwen met of zonder pasje die in beeld zijn bij de zorgverleners zullen door de medewerkers van de huiskamer geattendeerd en waar mogelijk ondersteund worden op en bij een aanvraag voor een (nieuw) pasje. Vrouwen met een pasje die niet langer in beeld zijn bij de zorgverleners krijgen geen persoonlijke uitnodiging, maar zullen op basis van de publicatie van het nieuwe Aanwijzingsbesluit zichzelf moeten melden binnen de daarvoor gestelde termijn.

In besginsel zou het nieuwe Aanwijzingsbesluit begin 2022 in werking moeten treden, zodat het eerste kwartaal van het nieuwe jaar kan worden gebruikt om de nieuwe pasjes uit te reiken.

Risico's

Het pasjessysteem zoals we nu al kennen en straks met het nieuwe beleid willen actualiseren kent juridische risico's. Door het actualiseren van dit systeem kunnen deze risico's weer opleven. Het is namelijk denkbaar dat vrouwen die geen pasje krijgen hiertegen bezwaar en beroep zullen instellen. De rechter zal dan het onderliggend beleid toetsen. Hieronder een opsomming van de juridische risico's:

Dienstenrichtlijn

De Europese Dienstenrichtlijn heeft als uitgangspunt dat dienstverlening onbelemmerd mag plaatsvinden. Een vergunningstelsel/ pasjessysteem waarbij als voorwaarde geldt dat de betreffende persoon een regionale binding moet hebben, is in strijd met de Dienstenwet. Dit levert een ontoelaatbare belemmering op voor de vrijheid van dienstverlening. Bij het ontwikkelen van het huidige beleid was dit uitgangspunt ook al geldig. Destijds is om deze reden geen strikte regionale binding geëist, maar in het beleid opgenomen dat de aanvrager dient aan te tonen dat zij de afgelopen 2 jaar gewerkt heeft op de tippelzone. Of dit standhoudt bij de rechter weten we niet, want het is uiteindelijk nooit getoetst. Het advies is nu om zo dicht mogelijk bij het huidige beleid te blijven en nu niet een regionale binding als eis op te nemen in het beleid.

Gelijkheidsbeginsel/schaarse rechten

Het leerstuk van de schaarse rechten is ook iets wat voortvloeit uit de Europese Dienstenrichtlijn en de laatste jaren voor veel ophef zorgt in Nederland rondom vergunningstelsels. Er is sprake van schaarse rechten op moment dat de vraag groter is dan het aanbod. Wij zijn een van de weinige gemeenten in Nederland die nog een tippelzone kennen. Het kan niet zo zijn dat we straks iedereen die wil tippelen kunnen toelaten. Dan zou dit een aanzuigende werking hebben en de openbare orde in Nijmegen op een ontoelaatbare manier verstoren. In het verleden hebben we o.a. om deze reden gekozen voor een uitsterfconstructie. Het was mogelijk om eenmalig een aanvraag in te dienen en daarbij aan te tonen dat de aanvrager 2 jaar voorafgaand aan de aanvraag gebruik heeft gemaakt van de tippelzone. Met deze uitsterfconstructie konden we het aantal registraties inperken en zoveel mogelijk alleen vrouwen vanuit deze omgeving toelaten op de tippelzone. Deze constructie strookt niet met het leerstuk van schaarse rechten. Het gaat namelijk vooral uit van bestaande rechten en niet van gelijke behandeling

Memorandum

van een ieder die in aanmerking wil komen voor een pasje. Bij het actualiseren dient er dus een keuze gemaakt te worden. Gaan we bij de actualisatie zo dicht mogelijk bij het oude beleid blijven en weer kiezen voor een uitsterfconstructie en dus een eenmalige aanvraagmoment met in achtneming van bestaande rechten of gaan we juist de uitsterfconstructie loslaten en een maximumstelsel hanteren en het leerstuk van schaarse rechten toepassen (transparante verdeelmethode). Ons advies is om zo dicht mogelijk bij het oude beleid te blijven en dus eenmalig de uitsterfconstructie te actualiseren. Dit omdat we willen vasthouden aan de voorwaarde dat de aanvrager dient aan te tonen dat zij 2 jaar voorafgaand aan het vaststellen van het beleid straatsekswerk heeft gedaan in deze omgeving. Het is wel van belang om ons te realiseren dat wij hiermee niet voldoen aan het leerstuk van schaarse rechten/ gelijkheidsbeginsel waar op dit moment veel aandacht voor is.

Inbreuk privacyrecht

Dit laatste aspect is het grootste juridische risico in dit dossier. Het registreren van gegevens van prostituees wordt gezien als het registreren van bijzondere gegevens. De verwerking van deze bijzondere categorie van persoonsgegevens is verboden. Het verbod is niet van toepassing wanneer de verwerking noodzakelijk is om een reden van zwaarwegend algemeen belang. Een van de redenen waarom het wetsvoorstel regulering prostitutie nog steeds niet is aangenomen door het parlement is dit aspect. Dit wetsvoorstel kent o.a. een registratie voor prostituees. De Raad van State, in de rol van adviesorgaan over wetgeving, geeft aan dat het maar zeer de vraag is of een inbreuk op het recht op privacy in dit geval gerechtvaardigd is. Op moment dat hier een beroep op wordt gedaan door een van de prostituees zijn de risico's groot. Om deze reden is het advies om hierover transparant te zijn en de raad en het college bij het ontwikkelen van dit beleid aan de voorkant goed te informeren over dit risico.

Advies

1. In te stemmen met het nieuwe Aanwijzingsbesluit en dit ter besluitvorming te agenderen voor de collegevergadering van dinsdag 11 januari 2022.
2. In te stemmen met de hierboven geschetste aanpak.

BIJLAGE

Concept Aanwijzingsbesluit tippelzone m.i.v. 11 januari 2022.

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens geanonimiseerd op grond van:

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