

**Aan**

Burgemeester  
Wethouder Visser

**Datum**

10 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.

Dit memo kent de volgende opbouw:

1. Uitgangspunten voor de uitbreiding.
2. De context van wet- en regelgeving.
3. De 0-situatie.
4. Beschrijving van de mogelijke scenario's.
5. Het voorkeursscenario.
6. Aanpak en planning.
7. Advies.

**Uitgangspunten voor de uitbreiding**

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. Hiervoor hebben we een aantal scenario's uitgewerkt met inachtneming van de wet- en regelgeving zoals die zich de laatste jaren ontwikkeld heeft.

**De context van wet- en regelgeving**

▪ 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, wat feitelijk de voorkeur heeft (ook bij de zorgpartners!) gelet op het mogelijk maken van goede zorg, 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 wel opgenomen dat de aanvrager dient aan te tonen dat zij in de 2 jaar voorafgaand aan de invoering van het pasjessysteem op de tippelzone gewerkt heeft. Of overigens deze bestaande inperking bij de rechter stand zou houden, weten we niet; want het is uiteindelijk nooit getoetst.

▪ Gelijkheidsbeginsel/schaarse rechten

Het leerstuk van de schaarse rechten vloeit eveneens voort uit de Europese Dienstenrichtlijn en heeft de laatste jaren voor veel ophef gezorgd rondom vergunningstelsels. Er is sprake van schaarse rechten op moment dat de vraag groter is dan het aanbod.

Wij zijn één 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 is ook om deze reden gekozen voor een uitsterfconstructie, waarbij de aanvrager dient aan te tonen dat zij in de 2 jaar voorafgaand aan de invoering van het pasjessysteem op de tippelzone gewerkt heeft. Hiermee konden we niet alleen het aantal registraties inperken, maar feitelijk ook bewerkstelligen om zoveel mogelijk alleen vrouwen uit Nijmegen en omgeving op de tippelzone toe te laten.

Deze constructie strookt niet met het leerstuk van schaarse rechten. Het gaat namelijk vooral uit van bestaande rechten en niet van gelijke behandeling 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 onder toepassing van het leerstuk van schaarse rechten? In de onderstaande scenario's werken we dit verder uit.

▪ Privacyrecht

Dit 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.

Eén van de redenen waarom het westvoorstel regulering prostitutie nog steeds niet is aangenomen door het parlement is dit aspect. Dit wetsvoorstel kent 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 straatsekswerkers, bijvoorbeeld omdat iemand niet in aanmerking komt voor een pasje en daartegen in bezwaar en beroep gaat, zijn de risico's groot. De consequentie kan dan zijn dat we het pasjessysteem helemaal moeten loslaten en dat het aanbod aan straatsekswerk op de tippelzone niet meer te reguleren valt.

**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.

### **Beschrijving van de mogelijke scenario's**

Gelet op het kader van wet- en regelgeving en de 0-situatie zijn de volgende scenario's te overwegen.

#### ▪ Scenario 1

Handhaving van het huidige beleid met een eenmalige en beperkte uitbreiding, waarbij bestaande rechten in stand blijven en daarnaast de ongeregistreerde straatsekswerkers die nu bij de zorgverleners in beeld zijn toegang krijgen tot de tippelzone.

Dit scenario sluit het beste aan bij de in het Combi-PO geformuleerde uitgangspunten en heeft ook de voorkeur van de zorgverleners. Voor die laatsten biedt het immers de beste kansen om met de vrouwen in contact te blijven om zo ook echt te kunnen investeren in een goed zorgaanbod. Nadeel is wel dat de juridische risico's bij dit scenario het grootst zijn, vooral ook omdat het vanwege de instandhouding van de uitsterfconstructie in strijd is met het leerstuk van schaarse rechten.

#### ▪ Scenario 2

Invoering van een maximumstelsel met een x-aantal pasjes, waarbij iedereen een pasje kan aanvragen en de aanvragen worden gehonoreerd op basis van het principe: wie het eerst komt het eerst maalt.

Dit scenario sluit het nauwst aan bij het leerstuk van schaarse rechten. De uitsterfconstructie komt dan te vervallen en telkens als er plek vrijkomt, kan er weer een nieuw pasje worden afgegeven. Dit is wellicht ook het scenario waar in de raad de meeste steun voor zou zijn. Maar de kans is niet uit te sluiten dat bij zo'n aanpak (de) vrouwen uit beeld raken voor wie we met de zorgaanpak juist iets kunnen betekenen.

#### ▪ Scenario 3

Invoering van een maximumstelsel met een x-aantal pasjes, waarbij we eerst de bestaande rechten honoreren, vervolgens de vrouwen zonder pasje die in beeld zijn bij de zorgverleners en tot slot iedereen die een pasje wil aanvragen.

Dit is dus een variant van scenario 2. De overlap met scenario 1 is dat de mogelijkheid bestaat dat op basis van bestaande rechten en 'nieuwe aanwas' het maximum al snel bereikt is. We gaan er daarbij vanuit dat 40 pasjes het maximum is om de situatie op de tippelzone beheersbaar te houden en de vrouwen die zorg nodig hebben ook niet onnodig uit beeld raken.

#### ▪ Scenario 4

Vanwege het generieke risico in relatie tot de privacywetgeving laten we het pasjessysteem los en is iedereen vrij om seksuele diensten op de tippelzone aan te bieden.

Los van het feit dat dit scenario geen juridische risico's kent, heeft het verder alleen maar nadelen. De aanzuigende werking zal groot zijn, wat leidt tot problemen ten aanzien van beheersbaarheid. De kwetsbare vrouwen raken uit beeld – in 2007 was dat een belangrijke reden om het pasjessysteem juist in te voeren – wat een effectieve zorgaanpak feitelijk onmogelijk maakt.

En verder valt er dan nog geen enkel maatschappelijk doel meer te verbinden aan het openhouden van de tippelzone, wat feitelijk ertoe leidt dat er ook geen reden meer zou zijn om de zone open te houden.

### **Het voorkeursscenario**

Ons advies is om een keuze te maken tussen scenario 1 en 3, waarbij scenario 3 het minste juridische risico kent. Scenario 2 heeft te veel nadelen in relatie tot de doelen rondom de zorgaanpak en scenario 4 is hooguit interessant als intellectuele exercitie, maar is maatschappelijk eigenlijk niet acceptabel.

Het aantal straatsekswerkers dat op basis van de 0-situatie in scenario's 1 en 3 met succes een beroep zou kunnen doen op een pasje ligt op minimaal 24 en maximaal 47 personen. Indien nodig kunnen we eenmalig het maximum uit te geven pasjes licht oplossen en dit in de loop der tijd terugbrengen tot maximaal 40.

### **Aanpak en planning**

Uitgaande van een keuze tussen scenario's 1 en 3 kan de aanpak er als volgt uitzien.

Vóór 1 januari een raadsinformatiebrief, waarin het College van B&W schetst welke mogelijkheden er zijn en waarom het welke keuze wil maken (Nota bene: het Aanwijzingsbesluit tippelzone is een collegebevoegdheid, geen raadsbevoegdheid). Daarna kan het college van B&W in de loop van januari een nieuw Aanwijzingsbesluit tippelzone vaststellen en publiceren.

Feitelijk kunnen we dan vanaf 1 januari de straatsekswerkers die al in het bezit zijn van een een pasje de gelegenheid bieden om hun belangstelling kenbaar te maken, omdat we bestaande rechten in de scenario's 1 en 3 sowieso willen respecteren. Dat vatten we dan ook meteen op als een aanvraag.

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 tippelzone – 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. Dat sluit ook nauw aan op de hierboven beschreven uitgangspunten voor de uitbreiding.

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 tippelzone zichzelf moeten melden binnen de daarvoor gestelde termijn.

In beginsel kunnen we dan in het eerste kwartaal van het nieuwe jaar de hele exercitie afronden.

### **Advies**

1. Een keuze te maken uit de hierboven beschreven scenario's 1 en 3 met het oog op een raadsinformatiebrief en een nieuw Aanwijzingsbesluit tippelzone, waarbij het advies is om te kiezen voor scenario 3.
2. In te stemmen met de aanpak en planning.

# 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