Nijmegen

Postadres
Gemeente Nijmegen
VH10
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres
Mariënburg 30
6511 PS Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon
Wim Engelen
w.engelen@nijmegen.nl
T 024 – 329 91 81

Registratienummer
E21.003087

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Datum 21 december 2021
Betreft Pasjesregeling tippelzone

Geachte leden van de raad,

Met deze brief willen wij u informeren over ons voornemen voor de aanpassing van de pasjesregeling op de tippelzone naar aanleiding van dictum 3 in de door uw raad op 27 januari aangenomen motie: *Houd de tippelzone open*. Concreet was uw verzoek om nieuwe instroom mogelijk te maken.

We hebben dit met de bij de zorgaanpak voor straatsekswerkers betrokken partners, die op hun beurt het nauwe contact hebben met de doelgroep, onderzocht. In deze brief lichten we toe welke relevante aspecten hierbij een rol spelen en tot welke conclusie wij zijn gekomen.

Indeling van de brief

1. De 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.

De uitgangspunten voor de uitbreiding

Met de partners delen we de opvatting dat het belangrijk is om te voorkomen dat Nijmegen de tippelzone wordt voor heel Nederland. Daarnaast is het belangrijk om te voorkomen dat er bij voortduring nieuwe aanwas bijkomt.

Dat zijn belangrijke randvoorwaarden in relatie tot een succesvol zorgaanbod. Het openhouden van de tippelzone heeft immers als belangrijkste doel om het contact met de doelgroep te bevorderen in het belang van goede zorg en het perspectief op een toekomst buiten de straatprostitutie. In dat kader zijn beheersbaarheid en veiligheid van straatsekswerkers eveneens van groot belang.

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 onderzocht zowel met inachtneming van de wet- en regelgeving zoals die zich de laatste jaren ontwikkeld heeft als met het oog op de door de zorgpartners in het afgelopen najaar in kaart gebrachte 0-situatie.

De context van wet- en regelgeving

- Dienstenrichtlijn

De Europese Dienstenrichtlijn heeft als uitgangspunt dat dienstverlening onbelemmerd mag plaatsvinden. Een vergunningstelsel/pasjessyteem 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 ontoelaatare 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 mogeijk 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.

Naar onze opvatting vormen beheersbaarheid, de veiligheid van de straatsekswerkers en het belang van een goede zorgverlening eenn zwaarwegend algemeen belang. Maar dit is nooit onderworpen aan een toets door de rechter. 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 pasjessyteem helemaal moeten loslaten en dat het aanbod aan straatsekswerk op de tippelzone niet meer te reguleren valt.

De 0-situatie

Deze is eind oktober door de zorgverleners in kaart gebracht en ziet er als volgt uit.

1. 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.
2. 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 kunnen ze dat niet met zekerheid zeggen.

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 geformuleerde uitgangspunten. We geven hiermee alleen pasjes af aan straatsekswerkers die al enige tijd (minimaal 2 jaar op het moment dat

de nieuwe regeling in werking treedt) bij de zorgverlening in beeld zijn. Voor de zorgverleners biedt het de beste kansen om met de vrouwen in contact te blijven om zo ook echt te kunnen investeren in een goed zorgaanbod. Eén keer per 2 jaar worden alle registraties dan weer vernieuwd, om te voorkomen dat rechten in stand blijven waarvan geen gebruik meer wordt gemaakt.

Mogelijk nadeel kunnen wel de juridische risico's zijn bij dit scenario, vooral ook omdat het vanwege de instandhouding van de uitsterfconstructie in strijd kan zijn met het leerstuk van schaarse rechten. Daar staat tegenover dat er op dit punt nog geen jurisprudentie is; en het is de vraag of die er daadwerkelijk gaat komen. We zetten hiermee ook beleid voort dat we al in 2007 begonnen zijn en hiertegen zijn nooit bezwaren gemaakt, ook niet door vrouwen die destijds geen pasje kregen. Bovendien staan beheersbaarheid, veiligheid van de vrouwen en een goede zorgverlening centraal. Dat zijn belangrijke waarden.

- 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. 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 ideale aantal is om de situatie op de tippelzone beheersbaar te houden en ervoor te zorgen dat de vrouwen die zorg nodig hebben ook niet onnodig uit beeld raken.

Een maximumstelsel brengt met zich mee dat we het uitsterfbeleid loslaten. Maar we zetten de deur in dit scenario niet wagenwijd open, om te voorkomen dat er bij voortduring nieuwe aanwas mogelijk is. Eén keer per 2 jaar worden alle registraties weer vernieuwd en alleen dan bieden we de mogelijkheid om vrijgevallen registraties aan nieuwe straatsekswerkers uit te geven. Dat vinden we ook van belang met het oog op de uitvoerbaarheid van de regeling.

- 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 in strijd is met het beleid dat we altijd gevoerd hebben.

Het voorkeursscenario
Wij kiezen voor scenario 1. Hiermee houden we de situatie op de tippelzone beheersbaar, veilig voor de doelgroep en borgen we een goed contact tussen zorgverleners en doelgroep. En binnen dit scenario verwachten we de doelgroep die nu bij de zorgverleners in beeld is (zie: paragraaf 0-situatie) het beste te kunnen bedienen.

Het aantal straatsekswerkers dat op basis van de 0-situatie met succes een beroep zou kunnen doen op een pasje ligt op minimaal 24 en maximaal 47 personen.

Aanpak en planning
In elk geval zullen we vanaf 1 januari de straatsekswerkers die al in het bezit zijn van een pasje de gelegenheid bieden om hun belangstelling kenbaar te maken, omdat we bestaande rechten in alle scenario's sowieso respecteren. Dat vatten we dan ook meteen op als een aanvraag.

Vrouwen die in het bezit zijn van een pasje blijven dat dus 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 een nieuw Aanwijzingsbesluit tippelzone – krijgen geen nieuw pasje; en daarmee vervallen dan 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.

Vrouwen met een pasje die niet langer in beeld zijn bij de zorgverleners krijgen daarom ook geen persoonlijke uitnodiging, maar zullen op basis van de publicatie van het nieuwe Aanwijzingsbesluit tippelzone zichzelf moeten melden binnen de daarvoor gestelde termijn.

De 11 vrouwen die mogelijk nieuw in aanmerking komen voor een pasje kunnen zich melden zodra we het nieuwe Aanwijzingsbesluit tippelzone gepubliceerd hebben. Zij zullen de zorgverleners door de zorgverlening geattendeerd en waar mogelijk ondersteund worden op en bij een aanvraag voor een pasje.

In beginsel verwachten we in het eerste kwartaal van 2020 de implementatie van de nieuwe pasjesregeling te kunnen afronden.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

mr. drs. A.H. van Hout	drs. H.M.F. Bruls
gemeentesecretaris	burgemeester