MEMO

Aan	Raadscie F&V
Van	Peter den Oudsten
Afdeling	CS/OOV
CC	
Datum	22 maart 2016
Onderwerp	T.b.v. raadscommissie 23 maart, prostitutiebeleid

In de Nota van Beantwoording wordt ingegaan op het merendeel van de vragen en kanttekeningen die de raadsleden tijdens de opiniërende bespreking in de raadscommissie van 2 december hebben gemaakt. Daar verwijzen we dan nu voor een deel ook naar
En we hebben, naar aanleiding van de inspraakreacties, het verbod om op de werkkamers te slapen dus laten vallen.

De doelstellingen van het nieuwe beleid zijn een gerichte aanpak van misstanden en verbetering van de positie van de prostituees. Om dat te bereiken worden de volgende maatregelen voorgesteld:

A. Verplichte intake voor alle in Groningen werkzame prostituees – registratie van de prostituees die een intakegesprek hebben gehad.

Doel: het intakegesprek vormt een belangrijk contactmoment waarbij de prostituee gewezen kan worden op haar rechten en plichten en de mogelijkheden van hulpverlening. Het biedt tevens de mogelijkheid om de leeftijd, verblijfsstatus, enz. te controleren. Een verplichte intake vormt een barrière tegen mensenhandel en als er een vermoeden van mensenhandel is kan dat direct aan de ketenregisseur mensenhandel ofn de politie gemeld worden.
Een verplichte intake kan echter niet bestaan zonder een vorm van registratie.

Er zijn hier twee vragen aan de orde die niet met elkaar verward moeten worden.
a) Is de gemeente wel bevoegd om te besluiten een registratieplicht in de APV op te nemen.
b) Voldoet de voorgestelde registratie wel aan de eisen de Wet Bescherming Persoonsgegevens daaraan stelt?

Namens 3 exploitanten stelt Plas en Bossinade in zijn brief dat de door ons voorgestelde registratie in strijd is met nationaal en internationaal recht en dus eigenlijk niet mag en kan. Hij beroept zich o.a. op de kritiek die de Raad van State en de Eerste Kamer hadden op de registratieplicht die in het Wetsvoorstel Regulering Prostitutie was opgenomen.
Naar aanleiding van de opmerkingen van Plas en Bossinade hebben we nog eens weer uitgebreid onderzoek verricht waarbij ook de stadsadvocaat betrokken is geweest.
Conclusie is dat de gemeente wel degelijk kan en mag besluiten een registratieplicht als voorgesteld in de APV op te nemen. De Gemeentewet geeft daartoe de bevoegdheid (art. 149 en 151a Gemeentewet). Het rapport van de stadsadvocaat, met uitgebreide informatie daarover, is bij dit memo gevoegd.

Als uw raad akkoord gaat met een verplicht intakegesprek, dient het college zorg te dragen voor een daarbij behorende registratie dat voldoet aan de eisen die de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) daaraan stelt. Dat is een wettelijke plicht.

Plas en Bossinade plaatst bij die registratie kritische kanttekeningen omdat het volgens hem om de registratie van bijzondere persoonsgegevens gaat, namelijk gegevens over iemands seksuele leven.
In de Nota van Beantwoording heeft het college gezegd dat het geen bijzondere gegevens zijn. We registreren alleen naam, leeftijd, verblijfsstatus en woonadres en de woorden prostitutie of prostituee zullen nergens vastgelegd worden.
De stadsadvocaat geeft in zijn bevindingen ook aan dat wij geen bijzondere gegevens gaan vastleggen.
Te wijzen valt ook nog op het feit dat weliswaar de Eerste Kamer en de Raad van State kritische kanttekeningen hebben geplaatst bij de privacyaspecten van de registratieplicht die in het wetsvoorstel Regulering Prostitutie was opgenomen, maar de Tweede Kamer was wel akkoord en ook de Autoriteit Persoonsgegevens heeft in zijn advies over het wetsvoorstel daar geen opmerking over gemaakt.
Maar ook als het wel om bijzondere gegevens zou gaan is een registratie niet verboden, er is dan alleen wel een ontheffing van de Autoriteit Persoonsgegevens nodig.
Wij menen dus te kunnen volstaan met een melding, maar zullen gezien de discussie daarbij ook aan de Autoriteit verzoeken een ontheffing te verlenen indien dat nodig is.
De Autoriteit heeft laten weten niet vooraf te adviseren over de vraag of een ontheffing wel of niet nodig is. Zij geven, indien zij wel ontheffing nodig achten, dat pas aan in reactie op de melding.
In de Nota van Beantwoording staat dat we al een melding hebben gedaan bij de Autoriteit. Dat was iets te voorbarig. Er wordt nog gewerkt aan de ontwikkeling van het systeem. Pas als dat is afgerond kan de melding gedaan worden. Vanaf inwerkingtreding van het nieuwe beleid hebben we 6 maanden voor invoering van de registratie.

Overigens is Groningen niet de eerste gemeente die overgaat tot een vorm van registratie. In Utrecht wordt het al sinds 2011 gedaan. Bovendien hebben daar ook politie, toezichthouders en exploitanten toegang tot het bestand. Dat is bij ons niet het geval.

Te wijzen valt ook op het feit dat de meeste gemeenten waar een tippelzone is of is geweest, een registratieplicht of vergunningplicht voor prostituees hanteerden. Zo kent bijvoorbeeld Nijmegen een registratieplicht voor prostituees op de tippelzone. Daar heeft de burgemeester het zelfs in een beleidsregel vastgelegd en betrof het geen raadsbesluit. Voor de tippelzones in Arnhem, Heerlen, Eindhoven, Rotterdam en Utrecht gold of geldt nog een vergunningplicht voor de prostituees en ook dat kan niet bestaan zonder een vorm van registratie.

B. Vergroten van de verantwoordelijkheid van de exploitant en daarmee de verplichting tot het hebben van een bedrijfsplan.

Doel: de exploitant moet laten hoe hij zijn bedrijfsvoering heeft ingericht om te waarborgen dat aan alle eisen qua hygiëne, gezondheid, veiligheid, het toezicht en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee voldaan wordt. Ook dienen zij aan te geven welke afspraken zij met de prostituees maken over de huur en werktijden.

Plas en Bossinade stelt dat het niet zo kan zijn dat wij van de exploitanten een waarborg/garantie vragen dat anderen geen misbruik van de prostituee kunnen maken of haar vrijheid inperken. Maar dat vragen we ook niet. Het college vraagt wel van de exploitant zijn bedrijfsvoering zodanig in te richten dat de kans daarop minimaal is. Het gaat om een inspanningsverplichting van de exploitant. De exploitanten geven bij monde van hun brief van Plas en Bossinade, daartoe bereid zijn.

Overigens, er komen nog nadere regels over de eisen die wij minimaal gaan stellen aan de inhoud van de door de exploitanten te maken bedrijfsplannen. Daarover vind eerst nog overleg plaats met de exploitanten (29 maart a.s.). Daarna kunnen die nadere regels vastgesteld worden door het college. De raad wordt daarover geïnformeerd.

De **aanwezigheidsplicht** is geen nieuwe maatregel, maar we hebben het, in het kader van de verantwoordelijkheid van de exploitant, wel aangescherpt.

Plas en Bossinade stelt dat in het nieuwe artikel 3:16 van de APVG niet is aangegeven waar de exploitant of beheerder aanwezig moet zijn. Dat staat echter duidelijk in de toelichting bij het nieuwe artikel 3.16, namelijk dat het gaat om de fysieke aanwezigheid van de exploitant en/of beheerder. Daarmee is voldoende duidelijk aangegeven *waar* de exploitant of beheerder moet zijn.
Onder het huidige beleid vonden we het voldoende als de exploitant of beheerder binnen uiterlijk 15 minuten aanwezig kon zijn. Al lange tijd wordt dat door de toezichthouders, de politie en de prostituees als onvoldoende ervaren. Daarom is er, mede vanwege de kwetsbaarheid van de prostituees en ter verbetering van hun veiligheid, voor gekozen dat de exploitant of beheerder fysiek aanwezig moet zijn om effectief toezicht te kunnen garanderen. De wijze waarop de exploitant invulling gaat geven aan dit vereiste is geheel aan hem of haar.

C. Verhoging minimumleeftijd prostituees naar 21 jaar.

Hier is weinig kritiek op. Prostituees van 21 jaar en ouder zijn weerbaarder en zullen bewuster voor de prostitutie kunnen kiezen. Prostituees die nu jonger dan 21 jaar zijn mogen blijven.

D. Instellen van maximale werktijden van 11 uur per etmaal.

Doel: voorkomen van uitbuitingssituaties waarbij prostituees gedwongen kunnen worden om soms een etmaal achtereen of langer te werken. Met deze maatregel kan daar straks tegen opgetreden worden.

Plas en Bossinade stelt dat de exploitant niet zou kunnen en mogen bewaken dat de prostituee niet meer dan **11 uur** per etmaal werkt. Het college vraagt zich af waarom zou dat niet kunnen? Het zelfstandig ondernemerschap van de prostituee hoeft daar niet aan in de weg te staan. De prostituees mogen inderdaad zelf hun werktijden bepalen, maar dat hoeft niet te verhinderen dat de exploitant bewaakt dat het niet meer dan 11 uur per etmaal is. Hij/zij verhuurt de werkruimte aan de prostituee en in dat kader kunnen afspraken gemaakt worden over werktijden, enz.

E. Strafbaarstelling van klanten van prostituees in niet-vergunde prostitutiebedrijven

Hier zijn geen opmerkingen over gemaakt.

<u>Meer algemeen</u>
In uw commissie hebben diverse raadsleden de vorige keer hun zorg geuit over de verplaatsing van de prostitutie naar het illegale circuit.
De aanpak van het illegale circuit zal dan ook worden geïntensiveerd. In de Nota van Beantwoording is al aangeven dat de capaciteit voor gemeentelijk toezicht verhoogd wordt met 450 uur. Daarnaast vormt opsporing van de illegale prostitutie een prioriteit voor de politie. In het driehoeksoverleg zal de vinger aan de pols gehouden worden of de beschikbare capaciteit voldoende is.
Het college heeft in de beleidsnota criteria vastgelegd op basis waarvan het (illegale) thuiswerken beter kan worden aangepakt.
Thuisprostitutie kan alleen maar als er sprake is van één prostituee, op haar eigen adres, zonder uiterlijke kenmerken aan de woning en zonder adverteren. Zodra het bedrijfsmatig is, is het vergunningplichtig en dan mag het alleen maar in het concentratiegebied (Nieuwstad).

In de bijeenkomst van 2 december jl. zijn ook kanttekeningen geplaatst bij de onderbouwing, dat we geen cijfers hebben over het aantal misstanden, enz. Daar hebben we in de Nota van Beantwoording al op gereageerd. Daarin hebben we geprobeerd uit te leggen dat het vooral gaat om onacceptabele situaties als bijvoorbeeld de zeer lange werktijden die met de bestaande regelgeving niet voorkomen kunnen worden.

In zijn brief maakt Plas en Bossinade ook een aantal opmerkingen over de **strafbepaling** in artikel 6.1 van de wijzigingsverordening. Die opmerking is terecht. Abusievelijk hebben wij de strafbepaling uit de model – APV overgenomen, maar daar had gewoon het huidige artikel 6.1 moeten zijn. Er verandert op dat punt dus niets. De wijzigingsverordening zal op dat punt aangepast worden.
Verder noemt Plas en Bossinade een aantal voorschriften uit de nieuwe APV-bepalingen met vage en onduidelijke normen voor strafbaarstelling. Niet-naleving van die voorschriften is echter niet strafbaar.

Aan het eind van zijn brief wijst Plas en Bossinade nog op het **overgangsrecht:** in de overgangsbepalingen is nadrukkelijk aangegeven dat een voor het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe beleid afgegeven vergunning van kracht blijft tot 28 weken na inwerkingtreding. Dat geeft de betreffende vergunninghouders 28 weken de tijd om hun bedrijfsvoering in overeenstemming te brengen met de nieuwe regelgeving, een bedrijfsplan op te stellen, enz.

In de raadscommissie van 2 december jl. is ook nog een vraag gesteld over “een huiskamer” voor prostituees. Dat aspect krijgt aandacht in de voorstellen die in voorbereiding zijn voor afbouw van de tippelzone en de uitstaptrajecten.