

Autoriteit Persoonsgegevens  
Postbus 93374  
2509 AJ DEN HAAG  
TEVENS PER FAX: 070 8888 501  


Behandeld door [REDACTED]  
Doorkiesnummer 030 - 28 6 [REDACTED]  
E-mail [REDACTED]@utrecht.nl  
Bijlage(n) Geen  
Uw kenmerk Z2016-14894  
Uw brief van 6 juli 2017

Datum 22 augustus 2017  
Ons kenmerk 4730021  
Onderwerp Zienswijzen melding  
registratieproces raamprostituees  
Verzonden 22 augustus 2017  
Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden

Geachte heer, mevrouw,

Op 6 juli 2017 ontving ik uw voorgenomen besluit om de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens in het kader van de verwerking Registratieplicht raamprostituees onrechtmatig te verklaren en de aangevraagde ontheffingen als bedoeld in artikel 23 lid 1 sub 1 onder f te weigeren. Uw ontwerpbesluiten geven mij in beide gevallen aanleiding om de navolgende zienswijzen te geven.

#### Omschrijving voorgenomen verwerking van persoonsgegevens

In de APV is opgenomen, dat het verboden is zonder registratie door het bevoegd bestuursorgaan als prostituee werkzaam te zijn in een raamprostitutiebedrijf. In de APV zijn de weigerings- en intrekingsgronden van deze registratie opgenomen. De sekswerker ontvangt een schriftelijk bewijs van de registratie (vergunning) of een schriftelijke weigering. Tegen beide beschikkingen is bezwaar- en (hoger) beroep mogelijk. Er is aldus sprake van een vergunningstelsel. Voor de uitvoering van dit vergunningstelsel worden - net als bij andere (persoonsgebonden) vergunningen - persoonsgegevens verwerkt. Daarvoor is een afzonderlijk systeem ontwikkeld, het Registratie Informatie Systeem (RIS). Zoals in de autorisatiematrix van bijlage 3 bij de melding is uitgewerkt is het systeem toegankelijk voor vooraf aangewezen gebruikers.

Voor de goede orde merk ik op, dat het Utrechtse registratie- c.q. vergunningenstelsel scherp moet worden onderscheiden van de registratieplicht uit het oorspronkelijke wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche. Deze registratie had mede tot doel om bezoekers van prostituees in staat te stellen om na te gaan of zij te maken hebben met een legale prostituee (de vergewisplicht). Bovendien wordt in Utrecht een vergunning geweigerd als er aanwijzingen zijn dat de prostituee slachtoffer is van mensenhandel dan wel andere vormen van uitbuiting. Deze weigeringsgrond is in het oorspronkelijke wetsvoorstel niet opgenomen.

### Zienswijze registratie raamprostitutie

In uw ontwerpbesluit schrijft u dat er geen afdoende specifieke grondslag aanwezig is voor het invoeren van een gemeentelijke registratieplicht voor sekswerkers. Daarbij verwijst u met name naar de wetgeschiedenis van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche (hierna: Wrp). Het valt mij daarbij op dat u niet ingaat op een aantal argumenten dat eerder door mij naar voren is gebracht.

Zoals u ook schrijft is artikel 151a van de Gemeentewet opgenomen om gemeenten de mogelijkheid te geven een beleid te voeren ten aanzien van bedrijfsmatige prostitutie op basis van een vergunningstelsel, waarbij voorwaarden kunnen worden gesteld onder andere met betrekking tot antecedentenonderzoek, gedragseisen, bedrijfsvoering en arbeidsomstandigheden. Uit de formulering van de toelichting met de zinsnede 'onder andere' blijkt dat de genoemde voorwaarden niet limitatief zijn. Materieel gezien behelst de Utrechtse procedure een vergunningstelsel met weigerings- en intrekkinggronden en beschikkingen die appellabel zijn op grond van de Awb. Het doel van het stelsel is om daarmee een belangrijk onderdeel van het Utrechtse prostitutiebeleid uit te voeren en past daarmee in de lijn van artikel 151a Gemeentewet.

Daarnaast heb ik in voorgaande correspondentie verwezen naar de uitspraak van het Gerechtshof van Amsterdam van 11 april 2004 met kenmerk ECLI:NL:GHAMS:2011:BQ5231. In deze procedure was de vraag aan de orde of de gemeentelijke registratieplicht – zoals Utrecht deze in de APV heeft opgenomen – verbindend is. Het Hof overweegt daarin onder andere het volgende:

*'5.11 Dat de regeling van artikel 3:16 APV 2010 een aanvraagprocedure voor de registratie bevat, dat daarvoor termijnen zijn gesteld en dat het verboden is om als prostituee werkzaam te zijn totdat de registratie is voltooid, valt op zich binnen de verordenende bevoegdheid van de gemeente Utrecht en de bezwaren van Wegra stuiten daarop in zoverre af.*

*5.12 Niet aannemelijk is geworden dat de gemeente Utrecht niet in redelijkheid tot vaststelling van (het vierde lid van) artikel 3:16 APV heeft kunnen komen. Evenmin is aannemelijk geworden dat (het vierde lid van) artikel 3:16 APV 2010 onmiskenbaar onverbindend is en door de bodemrechter onverbindend zal worden verklaard.'*

Het Hof overweegt expliciet dat de registratie inclusief bijbehorende procedure valt binnen de verordenende bevoegdheid van de Gemeente Utrecht. Bij mijn brief van 21 september 2016 heb ik een artikel toegevoegd van professoren Jan Brouwer en Jon Schilder<sup>1</sup> die de uitspraak van het Hof onderschrijven in relatie tot het Utrechtse registratieproces. Gelet op het bovenstaande blijf ik van mening dat artikel 151a Gemeentewet voldoende grondslag biedt voor een gemeentelijke registratieplicht. Nu uw ontwerpbesluit niet ingaat op bovenstaande argumenten verzoek ik u dat alsnog te doen in uw definitieve besluit.

<sup>1</sup> Professor Jan Brouwer is directeur van het Centrum voor openbare-orderecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Professor Jon Schilder is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en docent bij de leergang Regelgevingsleer voor decentrale overheden.

Uw ontwerpbesluit richt zich voornamelijk op de Wrp en uitspraken die zijn gedaan. Allereerst wil ik u er nogmaals op wijzen dat de Wrp geen geldend recht is. Gelet op de geschiedenis van het wetsvoorstel en recente ontwikkelingen<sup>2</sup> is het niet uitgesloten dat het huidige wetsvoorstel – in de huidige vorm – niet in werking zal treden. De beoordeling of er sprake is van een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens dient dan voorslagnog ook uitsluitend op artikel 151a van de Gemeentewet plaats te vinden.

Ter onderbouwing van uw standpunt dat ook artikel 151a Gemeentewet geen grondslag biedt voor een registratieproces verwijst u naar een uitspraak van de Minister van Veiligheid en Justitie tijdens de meest recente Kamerbehandeling van de Novelle op de Wrp. De Minister zegt het volgende: *“Ik denk dat we hier (...) heel duidelijk moeten zijn voor de Handelingen. Er is geen sprake van een wettelijke registratieplicht. Het kan dus ook niet zo zijn dat gemeenten zelf een registratieplicht invoeren”*. Hoewel de Minister een op het oog duidelijke uitspraak doet, moet deze wel in de juiste context worden gelezen. Naar mijn mening ziet de uitspraak van de Minister niet op de huidige situatie waarin artikel 151a Gemeentewet nog van kracht is, maar op de situatie na inwerkingtreding van de Wrp. Dit leid ik af uit de vraag die de Minister beantwoordt. Kamerlid Kooiman spreekt bij haar vraag namelijk over de situatie dat de Wrp in werking is getreden. Zij spreekt over de verplichte registratieplicht die vervalt en de ruimte die gemeente in dat geval hebben om zelf een registratieplicht in te voeren. Die vraag is begrijpelijk, omdat in het huidige wetsvoorstel artikel 151a Gemeentewet vervalt. In die context gezien heeft het antwoord van de Minister geen betrekking op de huidige situatie en doet dit dus niet af aan de huidige grondslag van de gemeentelijke registratieplicht.

Voor zover u met uw verwijzing naar de motie Strik betoogt dat een registratieplicht in geen geval juridisch houdbaar is verwijs ik u naar mijn brief van 21 september 2016. Op deze plaats wil ik nogmaals benadrukken dat het advies van de Raad van State openingen biedt om aan te nemen dat het Utrechtse registratieproces – zijnde een vergunningstelsel – de noodzakelijkheidstoets kan doorstaan en dat ook kan worden voldaan aan het criterium zwaarwegend algemeen belang. Zo is het Utrechtse stelsel er juist op ingericht om na te gaan of er sprake is van mensenhandel en daarnaar te handelen door een aanvraag te weigeren of op een later moment in te trekken. Daarmee vervult de gemeente een rol die ook de politie niet op deze wijze en op dit moment kan uitvoeren bij de bestrijding en het voorkomen van mensenhandel. Het stelsel zorgt daarmee voor meer dan alleen duidelijkheid welke personen als sekswerker werken en gaat nadrukkelijk verder dan enkel het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.

Kortom het Utrechtse systeem leidt tot een slagvaardig instrumentarium gericht op het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Dit is in mijn stellige overtuiging een zwaarwegend algemeen belang. Want als het voorkomen en bestrijden van mensenhandel geen zwaarwegend algemeen belang is voor

---

<sup>2</sup> De Eerste Kamer heeft vorig jaar vragen gesteld aan de minister, welke tot op heden nog niet zijn beantwoord door de minister. De behandeling van het huidige wetsvoorstel door de Eerste Kamer is dan ook nog niet geagendeerd. Er is veel kritiek op het wetsvoorstel van onder meer de Taskforce Mensenhandel en de Nationaal rapporteur mensenhandel.



een (de)centrale overheid, wat is het dan wel? Ik verzoek u dan ook het voorafgaand onderzoek te hervatten.

#### **Zienswijze ontheffing verwerking bijzondere persoonsgegevens**

De weigering om ontheffing te verlenen is gebaseerd op uw vaste gedragslijn dat een structurele verwerking slechts voor ontheffing in aanmerking komt wanneer er binnen een redelijke termijn wetgeving op komst is die de verwerking zal gaan regelen. Ik onderschrijf uw uitgangspunt dat het in de eerste plaats aan de formele wetgever is om de keuze te maken of de verwerking van een bijzonder persoonsgegeven als bedoeld in artikel 16 Wbp is toegestaan. Dit neemt echter niet weg niet dat de wetgever er ook bewust voor heeft gekozen aan u de bevoegdheid ontheffing te verlenen toe te kennen wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden uit artikel 23 lid 1 sub f Wbp. Ik acht de bescherming van personen tegen ernstige delicten (mensenhandel en uitbuiting) bij uitstek een situatie die voor ontheffing verlening in aanmerking komt.

#### Voorwaarden artikel 23 lid 1 sub f Wbp

In eerdere correspondentie is reeds ingegaan dat het bestrijden en voorkomen van mensenhandel een zwaarwegend belang en dat de registratie-aanvraag en de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens in kwestie een essentiële bijdrage levert. Daarbij is o.a. verwezen naar de wetsgeschiedenis van het wetsvoorstel Wrp en diverse publicaties van onder ander CoMensha en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. De gemeente Utrecht heeft bijzondere ervaringen met de misstanden die voor komen binnen de vergunde prostitutie. Tijdens het gesprek op 27 september 2016 hebben betrokken ambtenaren dat ook toegelicht. Het gewicht van dit belang in relatie tot de gemeentelijke ervaringen is recent nog bevestigd door de rechtbank Midden-Nederland in de uitspraak van 16 juni 2017 met kenmerk ECLI:NL:RBMNE:2017:2912. De rechtbank overweegt daarin het volgende :

*'De gemeente wil sinds de sluiting van het Zandpad raamprostitutie in Utrecht weer mogelijk maken, maar daarbij is uitgangspunt dat de gemeente misstanden op alle mogelijke manieren wil voorkomen en aanpakken. Zij wil een schone en transparante prostitutiezone realiseren, waarbij de vrijwilligheid en veiligheid van de prostituees voorop staat. De voorzieningenrechter is van oordeel dat aan het streven van de gemeente om een schone en transparante prostitutiezone te realiseren en haar belang bij het voorkómen van misstanden bij de raamprostitutie een zwaar gewicht dient te worden toegekend.'*

Om een schone en transparante prostitutiezone mogelijk te maken is de Utrechtse APV eind 2013 op diverse punten aangepast. Daarbij zijn de ervaringen voorafgaand en rondom de sluiting van het Zandpad nadrukkelijk betrokken. Essentieel daarbij is dat strafrechtelijke trajecten vaak jaren duren en gepaard gaan met langere periodes waarbij slachtoffers al werkzaam zijn geweest binnen seksinrichtingen waarvoor gemeenten vergunningen hebben verleend. De zaken die hebben geleid tot de sluiting van het Zandpad zijn ook mede gebaseerd op verklaringen van sekswerkers die langere periodes hebben gewerkt op het Zandpad. Het vorige registratiesysteem kende geen weigerings- of intrekingsgronden wanneer er sprake was van aanwijzingen dat er sprake was van mensenhandel of



andere vormen van uitbuiting. Om mensenhandel zoveel mogelijk te voorkomen achten wij het noodzakelijk om zo snel mogelijk in contact te treden met sekswerkers en te beschikken over een instrument om al bij aanwijzingen te kunnen interveniëren. Met het vernieuwde registratieproces voorafgaand en tijdens de werkzaamheden willen wij zoveel mogelijk voorkomen dat een sekswerker gaat werken of werkt terwijl er diverse signalen zijn die het aannemelijk maken dat zij slachtoffer is van mensenhandel. Het vernieuwde proces maakt het ook mogelijk om op een later moment de registratie te beëindigen. Het registratieproces is dan ook een essentieel middel om verplichte contactmomenten te creëren met sekswerkers en tijdig hulpverlenende instanties in te schakelen bij vermoedens van slachtofferschap. Een vergelijkbaar instrument bestaat op dit moment niet en ik zie ook niet in hoe een sluitende werkwijze anders vormgegeven kan worden. Uit recente procedures bij u en de rechtbank Amsterdam van 1 augustus 2017 met kenmerk ECLI:NL:RBAMS2017:5516 blijkt dat ook tegen andere instrumenten juridische bezwaren aanwezig zijn. Bij gemeentes ligt een belangrijke verantwoordelijkheid om mede mensenhandel te voorkomen en bestrijden. Voor deze bijzondere en belangrijke taak is het ook nodig om bijzondere maatregelen in te zetten.

Dat betekent niet dat de gemeente Utrecht lichtzinnig omgaat met de belangen van betrokken sekswerkers en hun grondrecht op de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. In de bijlagen bij de melding is al toegelicht dat een speciaal programma is ontwikkeld voor het registratieproces. Daarbij is nadrukkelijke aandacht besteed om de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens te beperken tot alleen de gegevens die noodzakelijk zijn voor het doel om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. Voor de omvang en technische kanten van waarborgen wil ik op deze plaats verwijzen naar de melding en de bijbehorende bijlagen. Bij een mondelinge toelichting van deze zienswijze ben ik graag bereid eventuele vragen hierover te beantwoorden. Ten slotte wil ik nog benadrukken dat in de Utrechtse systematiek de nodige juridische waarborgen zijn waardoor sekswerkers de juistheid van besluitvorming voor kunnen leggen aan de bestuursrechter.

#### Bijzondere omstandigheden

Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de aangevraagde verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Daarmee bent u bevoegd om de gevraagde ontheffingen op grond van artikel 23 lid 1 sub 1 onder f Wbp te verlenen. In uw ontwerpbesluit geeft u aan geen ontheffing te willen verlenen vanwege uw vaste gedragslijn. Ik onderschrijf de motivering van deze vaste gedragslijn en tegelijkertijd wil ik u erop wijzen dat u bij bijzondere omstandigheden niet gehouden bent om vast te houden aan deze gedragslijn.

De bijzondere omstandigheden zijn erin gelegen dat het gaat om bijzondere problematiek die niet met conventionele middelen opgepakt kan worden. Om daadwerkelijk personen te beschermen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel is het nodig ook bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Want die bijzondere persoonsgegevens zijn bij uitstek belangrijke aanwijzingen dat iemand

slachtoffer is van mensenhandel. Dit blijkt ook duidelijk uit de uitspraken van de rechtbank en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de sluiting van het Zandpad.<sup>3</sup>

De wetgever is er sinds de opheffing van het bordeelverbod niet in geslaagd om een landelijke regeling vast te stellen om deze sector te reguleren en daarmee misstanden te voorkomen. Samen met andere gezaghebbende instanties heb ik ook mijn zorgen geuit over het huidige wetsvoorstel. Dat het huidige wetsvoorstel verheven zal worden tot wet is voor mij dan ook omgeven met grote onzekerheid. Tot die tijd zie ik het als mijn verantwoordelijkheid om – binnen het thans geldende recht – een stelsel uit te voeren ten behoeve van een veilige, schone en transparante prostitutiezone in Utrecht. Dat daarbij (bijzondere) persoonsgegevens verwerkt worden neem ik niet lichtzinnig op, maar is uiteindelijk juist in het belang van de personen van wie de gegevens worden verwerkt. Het gaat immers om de bescherming tegen delicten gericht tot personen. Om deze personen effectief te kunnen beschermen moeten zij in beeld zijn. Om de personen in beeld te brengen is de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk en inherent aan het (vergunningen)stelsel.

Ik wil u dan ook verzoeken om gebruik te maken van die bevoegdheid, omdat er sprake is van bijzondere omstandigheden die het rechtvaardigen om af te wijken van uw gedragslijn.

#### Mondelinge zienswijze

Naast deze schriftelijke uiteenzetting kies ik ervoor ingevolgde artikel 3:15 Awb in aanvulling hierop een mondelinge zienswijze naar voren te brengen. Ik word dan ook graag in de gelegenheid gesteld om mijn visie mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,

Namens de burgemeester van Utrecht,

<sup>3</sup> Zie de uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland van 24 juli 2014 met kenmerk ECLI:NL:RBMNE:2013:3037 en 7 juli 2014 met kenmerk ECLI:NL:RBMNE:2014:2736 en van de Raad van State van 26 april 2016 met kenmerk ECLI:NL:RVS:2016:1107.



Autoriteit Persoonsgegevens  
Postbus 93374  
2509 AJ DEN HAAG  
TEVENS PER FAX: 070 8888 501  


Behandeld door [REDACTED]  
Doorkiesnummer 030 - [REDACTED]  
E-mail [REDACTED]@utrecht.nl  
Bijlage(n) Geen  
Uw kenmerk Z2016-14894  
Uw brief van 16 november 2017

Datum 30 november 2017  
Ons kenmerk 4979391  
Onderwerp Aanvullende zienswijze Melding  
registratieproces raamprostituees  
Verzonden 29 november 2017  
Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden

Geachte mevrouw [REDACTED]

Op 17 november 2017 ontving ik uw brief waarbij u de gelegenheid geeft om een aanvullende zienswijze in te dienen in het kader van uw voorgenomen besluit met kenmerk Z2016-14894. Het voorgenomen besluit ziet op de melding van de gemeente Utrecht om de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de verwerking Registratieplicht raamprostituees onrechtmatig te verklaren. Daarbij bent u voornemens om de aangevraagde ontheffingen als bedoeld in artikel 23 lid 1 sub 1 onder f te weigeren. Ik wil u bedanken voor de geboden mogelijkheid. Het recente regeerakkoord geeft mij aanleiding om de volgende aanvullende zienswijze in te dienen.

### Regeerakkoord Rutte III

Op dinsdag 10 oktober j.l. is het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van het kabinet Rutte III gepresenteerd. In het regeerakkoord is benoemd dat gemeenten en politie moeten beschikken over effectieve mogelijkheden beschikken om mensenhandel te voorkomen, te signaleren en te bestrijden. In het regeerakkoord staat dat het wetsvoorstel Regulering prostitutie daartoe wordt aangepast, zodat uniformiteit ten opzichte van alle sectoren in de prostitutiebranche is verzekerd en bescherming tegen mensenhandel in al deze sectoren gewaarborgd blijft. Verder worden alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook escort en zelfstandig werkende prostituees, vergunningplichtig. Het doel is daarvan is om ongewenste verplaatsingen van prostitutie naar minder zichtbare delen van de sector te voorkomen. Tenslotte is expliciet opgenomen dat er een wettelijke grondslag komt voor lokale intakegesprekken, die als doel hebben vanuit de gezondheidszorg (GGD) zicht te houden op prostituees teneinde misstanden te voorkomen.

### Standpunt nieuwe regering en aanpassing wetsvoorstel

Ik wil voorop stellen dat mijn standpunt onveranderd is ten opzichte van de mogelijkheden die artikel 151a Gemeentewet op dit moment biedt om een registratieproces in te voeren dat materieel gezien een vergunningenstelsel is. In deze aanvullende zienswijze wil ik mij met name richten op de

uitspraken in het regeerakkoord in relatie tot uw motivering om geen van de gevraagde ontheffingen te verlenen.

In het ontwerpbesluit geeft u aan dat u een ontheffingsverzoek niet kan honoreren, omdat er geen wetsvoorstel in voorbereiding is die de verzochte verwerking zal gaan regelen. Gelet op het regeerakkoord zal het wetsvoorstel worden aangepast om in ieder geval lokale intakegesprekken mogelijk te maken en alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening vergunningplichtig te laten zijn.

Aangezien het Utrechtse registratieproces in materiele zin vergelijkbaar is met een vergunningstelsel is niet uit te sluiten dat met de aanpassing van de wet een grondslag wordt gecreëerd waarop dit proces gebaseerd kan worden. Zeker nu de regering voorop stelt dat gemeenten moeten beschikken over effectieve mogelijkheden om mensenhandel te voorkomen, te signaleren en te bestrijden. Het Utrechtse model is juist gericht op diezelfde drie punten. Zoals ik in mijn zienswijze heb toegelicht is de Utrechtse APV eind 2013 aangepast aan de hand van recente ervaringen op het gebied van mensenhandel in de Utrechtse raamprostitutie. Hoewel de uitwerking nog moet plaats vinden is het gelet op het voorgaande denkbaar dat in het aangepaste wetsvoorstel elementen van het Utrechtse vergunningenmodel worden overgenomen en dat het wetsvoorstel daarmee een grondslag zal bieden voor de verzochte verwerking.

Daarnaast is het ook een mogelijkheid dat een opnieuw een basis wordt gecreëerd om aanvullende regels te stellen. Een dergelijke basis is eerder opgenomen in het oorspronkelijke artikel 3 van het wetsvoorstel. Daarin was opgenomen dat bij gemeentelijke verordening kunnen regels worden gesteld over de voor publiek waarneembare wijze waarop een in die gemeente werkende prostituee haar werkzaamheden inricht. Bij de wijzigingen van de APV in 2013 is ook rekening gehouden met het toen bekende wetsvoorstel. In die zin sluit het Utrechtse model al aan bij de uitgangspunten die nu te vinden zijn in het regeerakkoord.

Ik wil u dan ook verzoeken om bij het nemen van uw besluit rekening te houden met de gewijzigde koers van de regering die al nadrukkelijk in het regeerakkoord tot uiting is gekomen en zijn beslag zal krijgen in een aangepast wetsvoorstel. Mocht dit betekenen dat er meer tijd nodig is voor uw besluitvorming kan ik daarmee instemmen tot de zomer van 2018. De verwachting is dat er dan een aangepast wetsvoorstel voorligt.

#### **Bijzonder persoonsgegevens**

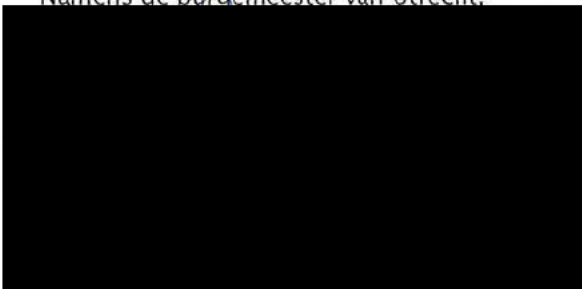
Ten slotte wil ik nog verwijzen naar een procedure die loopt in het kader van een melding van de gemeente Den Haag. Ik heb begrepen dat u zich in die procedure stelt dat het verwerken van het gegeven dat een persoon een sekswerker is, een bijzonder persoonsgevens is ten aanzien van het seksueel leven. Hoewel u dit standpunt tot op heden niet aandraagt in uw voorgenomen besluit of andere correspondentie wil ik zekerheidshalve naar voren brengen dat de gemeente Utrecht zich aansluit bij het standpunt van de gemeente Den Haag dat er geen sprake is van een bijzonder persoonsgegeven.



Mocht u vragen hebben over deze aanvullende zienswijze kunt u contact opnemen met de heer [REDACTED]  
[REDACTED] via de contactgegevens boven deze brief.

Hoogachtend,

Namens de burgemeester van Utrecht,



Rechtbank Den Haag  
Sector bestuursrecht  
Postbus 20302  
2500 EH Den Haag  
Tevens per fax: 088 - 361 06 61

Behandeld door [REDACTED]  
Doorkiesnummer 030 - 28 [REDACTED]  
E-mail [REDACTED]@utrecht.nl  
Bijlage(n) Geen  
Uw kenmerk 18/4156  
Uw brief van 15 juni 2018

Datum 13 juli 2018  
Ons kenmerk 5373143  
Onderwerp Gronden beroep  
**13 JULI 2018**  
Verzonden  
Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden

Geachte heer, mevrouw,

Per brief van 15 juni 2018 heeft u mij in de gelegenheid gesteld om mijn pro forma beroepschrift van 25 mei 2018 te voorzien van gronden. Het beroep is gericht tegen het besluit van de Autoriteit Persoonsgegevens met kenmerk z2016-14894. Het bestreden besluit houdt in dat de door de gemeente Utrecht ingediende melding onrechtmatig is verklaard en het daarbij behorende verzoek om ontheffing is afgewezen. Ik verzoek u om het besluit op grond van het navolgende te vernietigen.

#### Achtergrond melding

Zoals in de zienswijze van 22 augustus 2017 is weergegeven is de melding ingegeven vanuit artikel 3:16 van de Utrechtse APV. Daarin is bepaald dat sekswerkers alleen werkzaam mogen zijn in een raamprostitutiebedrijf wanneer zij in het bezit zijn van registratie. De term registratie is afgeleid van het toenmalige wetsvoorstel van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: Wrp). Materieel gezien gaat het om een vergunningplicht voor sekswerkers binnen de raamprostitutie. Deze vergunningplicht is ingevoerd als aanscherping van de regelgeving aan de hand van de ervaringen die zijn opgedaan tijdens de sluiting van het gehele Zandpad in 2013 als gevolg van ernstige misstanden op het gebied van mensenhandel bij alle exploitanten. Voor de uitvoering van dit vergunningstelsel en het toezicht daarop is – net als bij andere (persoonsgebonden) vergunningen – de verwerking persoonsgegevens noodzakelijk. Daarvoor is een afzonderlijk systeem ontwikkeld, het Registratie Informatie Systeem (RIS). Voor een uitgebreide toelichting op dit systeem en de waarborgen die zijn ingebouwd verwijs ik naar de ingediende melding en bijbehorende bijlagen.

#### Bijzonder persoonsgegevens

In het bestreden besluit is naar mijn mening aan het begrip van seksueel leven een te ruime uitleg gegeven. In de memorie van toelichting bij de Wet bescherming persoonsgegevens is nadrukkelijk aangegeven dat niet alle vormen van intiem levensgedrag het seksuele leven betreft. Dat er geen sprake is van een vermindering van de bescherming ten opzichte van de Wet persoonsregistratie wordt niet bereikt via de uitleg van het begrip seksueel leven, maar volgens de memorie van toelichting op



grond van de noodzakelijkheidstoets van artikel 8 Wbp. Uit de wetsgeschiedenis is af te leiden dat de bepalingen inzake het seksuele leven bedoeld zijn om discriminatie tegen te gaan.

Er is ook een wezenlijk verschil met promiscuïteit of het gegeven dat mensen regelmatig naar de wallen gaan, die gelet op de wetsgeschiedenis beiden wel vallen onder het begrip seksuele leven. Dat geldt ook voor de begrippen seksualiteit en intiem levensgedrag. Al deze situaties zien op het seksuele leven binnen de privésfeer. Het voorbeeld ziet nadrukkelijk op het bezoeken van de Wallen en niet op het daar werkzaam zijn. Dit sluit ook aan bij het gegeven dat een sekswerker die werkzaam is binnen de raamprostitutie per definitie zijn of haar diensten in de openbare ruimte aanbiedt. Daarnaast betreft het veelal ZZP'ers die zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel als eenmanszaak en verplicht zijn belastingaangifte te doen. Gelet hierop valt het werkzaam zijn als sekswerker buiten de privésfeer en gaat het om de uitoefening van een beroep waarbij seksuele diensten centraal staan. Dit is iets anders promiscuïteit en het gegeven dat mensen regelmatig naar de wallen gaan. Beide situaties zien op bewuste keuzes die worden gemaakt binnen de privésfeer en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de seksuele behoeften van een persoon. Het is goed denkbaar dat het privéleven van een sekswerker volledig verschilt van de seksuele omgang die hoort bij het beroep en bijvoorbeeld juist in het privéleven sprake is van een vaste partner en geen promiscuïteit. Ik ben van mening dat er om die reden gesproken kan worden van een persoonlijk en beroepsmatig seksueel leven waarvan alleen het persoonlijke seksuele leven onder de reikwijdte valt van artikel 16 van de Wbp.

Ten aanzien van de jurisprudentie van het EHRM in de zaak *Khelili/Zwitserland* ben ik van mening dat er wel degelijk een relevant verschil is met deze concrete casus. Het feit dat de (onterechte) registratie als sekswerker inbreuk maakt op het privéleven betekent niet dat het daarmee in alle gevallen een bijzonder persoonsgegeven is. Zoals gezegd speelt raamprostitutie zich af in de openbare ruimte en zijn de desbetreffende sekswerkers ook ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Het is daarmee juist al kenbaar dat iemand sekswerker is. De uitleg van de Autoriteit Persoonsgegevens in het bestreden besluit houdt dan ook onvoldoende rekening met deze specifieke situatie en is daarom naar mijn mening onjuist.

Inmiddels is in een tweetal recente gerechtelijke uitspraken bepaald dat het zijn van sekswerker een bijzonder persoonsgegeven is als bedoeld in artikel 16 van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De gemeente Amsterdam heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van 1 augustus 2017 van de rechtbank Amsterdam. Op 18 juni j.l. heeft een zitting plaatsgevonden. Het hoger beroep richt ook op de vraag of het zijn van sekswerker een bijzonder persoonsgegeven is. Afhankelijk van de uitspraak van de Afdeling handhaaf ik deze beroepsgrond.

#### **Wettelijke grondslag verwerking**

Los van de vraag of er sprake is van een bijzonder persoonsgegeven zijn wij van mening dat artikel 151a van de Gemeentewet wel degelijk een wettelijke grondslag biedt voor de verwerking. Het besluit van de Autoriteit Persoonsgegevens verwijst naar recente uitspraken van uw rechtbank en van de rechtbank Amsterdam, maar onderkent onvoldoende dat het registratieproces materieel een vergunningstelsel is. De melding van de gemeente Utrecht is om die reden ook niet vergelijkbaar met de eerdere melding van de gemeente Den Haag. De term registratie is slechts gebruikt om aan te sluiten bij het toenmalige wetsvoorstel van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: Wrp).


Vast staat dat bij het afschaffen van het bordeelverbod artikel 151a in de Gemeentewet is opgenomen om daarmee gemeenten de bevoegdheid toe te kennen om regels te stellen voor bedrijfsmatige

prostitutie op basis van een vergunningstelsel. De individuele vergunningplicht voor sekswerkers kan dan ook worden gebaseerd op artikel 151a Gemeentewet om gemeenten een verordende en effectieve bevoegdheid te bieden die is gericht op beheersing, sturing en sanering van het prostitutiewezen en op verbetering van de omstandigheden waaronder in de prostitutie wordt gewerkt. Het gaat daarbij niet alleen om bestrijding van overlast, maar ook om verbetering van de positie van de prostitué(e). Gelet op de sindsdien geconstateerde misstanden en het herhaaldelijk achterwege blijven van een landelijk vergunningstelsel is het te rechtvaardigen dat een nieuwe vergunningplicht in het leven is geroepen om effectief beleid te kunnen voeren dat voldoet aan de doelstellingen van artikel 151a van de Gemeentewet. Dat effectieve beleid kan alleen gevoerd worden wanneer persoonsgegevens van sekswerkers bij de verlening van een vergunning en het toezicht daarop worden verwerkt. Ook wanneer er sprake is van een bijzonder persoonsgegeven impliceert de specifieke verordende bevoegdheid dat deze gegevens verwerkt mogen worden. Hierbij wordt benadrukt, dat in de raamprostitutie sprake is van bedrijfsmatige sekswerk. Er worden immers diensten verleend tegen betaling (vgl. de situatie van een kapper of fysiotherapeut). Dit is een vorm van ondernemen, die – ongeacht de rechtsvorm (éénmanszaak of besloten vennootschap) kwalificeert als bedrijfsmatig. Temeer daar over de inkomsten ook belasting is verschuldigd en andere regels gelden zoals verplichte inschrijving in het handelsregister

De door de Autoriteit Persoonsgegevens genoemde uitspraak van de minister maakt dit niet anders. Die uitspraak is gedaan in het kader van het wetsvoorstel. Na een wijziging van het wetsvoorstel is de aanvullende verordende bevoegdheid voor gemeenten vervallen. Daarmee zou bij de inwerkingtreding inderdaad geen ruimte meer zijn voor een registratieplicht, omdat artikel 151a Gemeentewet zou worden ingetrokken en sprake is van een uitputtend vergunningstelsel. Daarvan is op dit moment echter geen sprake.

#### Conclusie

Gelet op het voorgaande verzoek ik u het bestreden besluit te vernietigen. Ik behoud mij het recht voor om op een later moment de beroepsgronden verder aan te vullen. Met name ten aanzien van het standpunt dat er voldoende aanleiding was om de gevraagde ontheffing te verlenen, omdat er wetgeving in voorbereiding is op dit gebied en er sprake is van een zwaarwegend belang die noopt tot het maken van een uitzondering op een vastgestelde gedragslijn.





Datum/Tijd: 13. Juli 2018 14:18

Best Nr. Modus	Bestemming	Pag's	Reslt.	Pag Mislukt
5738 Geheugen TX	00883610661	P. 3	OK	

## Reden voor fout

E1) Opgehangen/lijnfout  
E3) Geen antwoord  
E5) Max. E-mail formaat overschreden.

E2) Bezet  
E4) Geen faxaansluiting  
E. 6) Destination does not support IP-Fax

Interne Bedrijven  
Juridische Zaken & Inkoop  
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht  
Telefoon 14 030  
www.utrecht.nl



Rechtbank Den Haag  
Sector bestuursrecht  
Postbus 20302  
2500 EH Den Haag  
Tevens per fax: 088 - 361 05 61

Verzonden door [REDACTED]  
Doordiennummer 030 - 24 [REDACTED]  
E-mail [REDACTED]@utrecht.nl  
Wijze(n) [REDACTED]  
Uur kenmerk 18/4156  
Uur bief van 15 Juni 2018

Datum 13 Juli 2018  
Ois kenmerk 5373143  
Onderwerp Gonden beroep  
13 JULI 2018  
Verzonden  
Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden

Geachte heer, mevrouw,

Per brief van 15 Juni 2018 heeft u mij in de gelegenheid gesteld om mijn pro forma beroepschrift van 25 mei 2018 te voorzien van gronden. Het beroep is gericht tegen het besluit van de Autoriteit Persoonsgegevens met kenmerk z2018-14894. Het bestreden besluit houdt in dat de door de gemeente Utrecht ingediende melding onrechtmatig is verklaard en het daarbij behorende verzoek om ontheffing is afgewezen. Ik verzoek u om het besluit op grond van het navolgende te vernietigen.

## Achtergrond melding

Zoals in de zinsnijze van 22 augustus 2017 is weergegeven is de melding ingebracht van artikel 3:16 van de Utrechtse APV. Daarin is bepaald dat sekswerkers alleen werkzaam mogen zijn in een raamprostitutiebedrijf wanneer zij in het bezit zijn van registratie. De term registratie is afgeleid van het toenmalige wetsvoorstel van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wet RWS). Materieel bezien gaat het om een vergunningplicht voor sekswerkers binnen de raamprostitutie. Deze vergunningplicht is ingevoerd als aanscherping van de regelgeving aan de hand van de ervaringen die zijn opgedaan tijdens de sluiting van het gehele Zandpad in 2015 als gevolg van ernstige misstanden op het gebied van mensenhandel bij alle exploitanten. Voor de uitvoering van dit vergunningstelsel en het toezicht daarop is - net als bij andere (persoonsgebonden) vergunningen - de verwerking persoonsgegevens noodzakelijk. Daarvoor is een afzonderlijk systeem ontwikkeld, het Registratie Informatie Systeem (RIS). Voor een uitgebreide toelichting op dit systeem en de waarborgen die zijn ingebouwd verwijst ik naar de ingediende melding en bijbehorende bijlagen.

## Bijzonder persoonsgegevens

In het bestreden besluit is naar mijn mening aan het begrip van seksueel leven een te ruime uitleg gegeven. In de memorie van toelichting bij de Wet bescherming persoonsgegevens is nadrukkelijk aangegeven dat niet alle vormen van intiem levensgedrag het seksuele leven betreft. Dat er geen sprake is van een vermindering van de bescherming ten opzichte van de Wet persoonsregistratie wordt niet bereikt via de uitleg van het begrip seksueel leven, maar volgens de memorie van toelichting op



Rechtbank Den Haag  
Afdeling Bestuursrecht  
Postbus 20302  
2500 EH Den Haag  
Tevens per fax: 088 – 361 06 61

Behandeld door [REDACTED]  
Doorkiesnummer 030 – 28 [REDACTED]  
E-mail [REDACTED]@utrecht.nl  
Bijlage(n) Ja  
Uw kenmerk SGR 18/4156 WBPV45  
Uw brief van 21 mei 2019

Datum 20 juni 2019  
Ons kenmerk 5373143  
Onderwerp Intrekking en aanvulling motivering  
beroepsgronden  
Verzonden  
Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden

Geachte heer, mevrouw,

Vooruitlopend op de zitting van 2 juli aanstaande wil ik van mogelijkheid gebruik maken om de beroepsgronden op een aantal punten aan te vullen en enkele beroepsgrond in te trekken.

#### Bijzonder persoonsgegevens

In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna de Afdeling) van 29 augustus 2018 met kenmerk ECLI:NL:RVS:2018:2856 is geoordeeld dat ook het professionele seksuele leven van de sekswerkers moet worden beschouwd als een bijzonder persoonsgegeven in de zin van artikel 16 van de Wbp. Nu de Afdeling uitsluitend heeft gegeven over dit onderwerp trek ik deze beroepsgrond in.

#### Wettelijke grondslag verwerking

De Afdeling heeft in bovenstaande uitspraak ook overwogen dat de artikelen 149 en 151a van de Gemeentewet geen uitdrukkelijke bevoegdheid inhouden om een uitzondering te maken op het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Ik handhaaf mijn beroepsgrond op dit punt, omdat de melding in dit geval afwijkt van de melding van de gemeente Den Haag en de bestreden Amsterdamse vergunning. De melding van de gemeente Utrecht ziet op de invoering van een vergunningstelsel dat alleen uitgevoerd kan worden wanneer persoonsgegevens van sekswerkers bij de verlening van een vergunning en het toezicht daarop worden verwerkt. Op grond van artikel 151a van de Gemeentewet mogen voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Met de invoering van artikel 151a Gemeentewet koos de wetgever ervoor om prostitutie door middel van een *gemeentelijk vergunningstelsel* te reguleren en zo illegale prostitutie en prostitutie van minderjarigen tegen te gaan (MvT, Kamerstukken II 1996/97, 25437, 3, p. 1). Ten overvloede merk ik op, dat de zelfstandig werkende sekswerker evenals een 'raamexploitant' als bedrijf moeten worden aangemerkt. Beiden werken immers bedrijfsmatig (commercieel). Zo moeten beide ondernemingen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel worden ingeschreven en zijn zij afzonderlijk belastingplichtig.

Datum 20 juni 2019

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak komt tot het oordeel, dat een zelfstandig werkende prostituee over een vergunning moet beschikken met haar uitspraak van 15 september 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BN6983):

*Ingevolge artikel 3.1.1, onder c, van de Algemene Plaatselijke Verordening Helmond 2008 (hierna: de APV) wordt onder seksinrichting verstaan: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting wordt in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar.*

*Dat [appellante] ten tijde van de controle op 13 februari 2008 niet meer op internet adverteerde, de woning niet als seksinrichting stond vermeld op internet en deze als gewoon woonhuis was ingericht, wat daar ook van zij, is gelet op het voorgaande onvoldoende om te oordelen dat zij op die datum geen seksinrichting meer exploiteerde.*

Kortom artikel 151a Gemeentewet biedt een (formeel) wettelijke basis om aan zowel de raamexploitant als de zelfstandig werkende sekswerker bij verordening een vergunningplicht op te leggen.

Zonder de verwerking van persoonsgegevens – die inherent aan de aard van vergunning en wettelijke basis – betrekking hebben op gegevens betreffende het seksuele leven kunnen de door de gemeenteraad gestelde voorschriften en vergunningplicht niet door mij uitgevoerd worden. De bevoegdheid uit artikel 151a Gemeentewet impliceert naar mijn mening dan ook dat de daarvoor benodigde (bijzondere) persoonsgegevens verwerkt mogen worden. Voor een verdere toelichting van deze beroepsgrond verwijs ik naar mijn brief van 13 juli 2018.

### Ontheffing

Verweerder heeft op grond van een vaste gedragslijn geen ontheffing verleend op grond van artikel 23 lid 1 sub 1 van de Wbp. Het meest recente regeerakkoord biedt volgens verweerder onvoldoende aanknopingspunten om te veronderstellen dat er regelgeving op komst is die voorziet in de nadrukkelijke bevoegdheid om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Verweerder verwijst naar uw uitspraak met kenmerk ECLI:NL:RBDHA:2018:2682. Hoewel ik uw oordeel daarin kan volgen neemt dit niet weg dat een vaste gedragslijn in elke afzonderlijke zaak gemotiveerd dient te worden. Er is immers geen sprake van een beleidsregel in de zin van de Awb. En in hoeverre sprake is van een bestendige bestuurspraktijk wordt slechts met één enkele casus onderbouwd. De ernst en de inhoud van de materie (het beschermen van kwetsbare groepen tegen onder meer mensenhandel) rechtvaardigt naar mijn oordeel een verzwaarde motivering. In het onderhavige geval wil ik daarover het volgende naar voren brengen.

Hoewel er op dit moment ambtelijk wordt gewerkt aan een nieuw wetsvoorstel is er nog geen voorstel gepubliceerd. De verwachting is dat het nieuwe wetsvoorstel op korte termijn gepubliceerd zal worden en ter consultatie aangeboden. Daarnaast wil ik erop wijzen dat er al vele jaren wordt gewacht op een wetsvoorstel ter vervanging van artikel 151a Gemeentewet. Door de recente jurisprudentie ontstaan er in de praktijk van andere gemeenten knelpunten in het toezicht en de handhaving. In eerdere stukken is dit belang al nader uiteen gezet. In aanvulling daarop wil ik erop wijzen dat ook de politie en het OM het belang van de Utrechtse regeling onderschrijven. In bijgevoegd document geven beide partijen aan

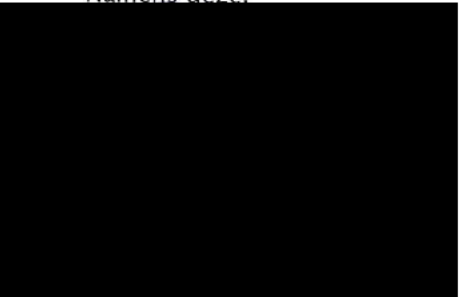


Datum 20 juni 2019

dat zij van mening zijn dat de veiligheid in het nieuwe raamprostitutiegebied niet is te garanderen. Eén van de argumenten daarvoor is dat de gemeente vooralsnog de individuele vergunningplicht niet kan uitvoeren en handhaven. Daarmee is duidelijk dat politie en justitie het grote belang van deze gegevensverwerking onderschrijven. Politie en OM adviseren zelfs om niet te starten met het Nieuwe Zandpad als een registratieplicht en informatiedeling niet mogelijk is. Ik ben dan ook van mening dat verweerder in dit specifieke geval niet kon volstaan met een verwijzing naar de gehanteerde vaste gedragslijn.

Ik ga ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Tijdens de zitting zullen de heer [REDACTED] en de heer [REDACTED] aanwezig zijn voor een nadere toelichting en het beantwoorden van uw vragen. Gelet op de korte termijn voor de zitting stuur ik een afschrift van deze brief rechtstreeks naar de betrokken partijen.

Hoogachtend,  
Burgemeester van Utrecht,  
Namens deze,



Onderwerp  
Reactie op gewijzigde  
plannen Nieuw Zandpad

Aan de deelnemers van de driehoek

Organisatieonderdeel  
Politie en OM Midden-Nederland

Behandeld door

Functie  
Adviseur  
Beleidsmedewerker

Telefoon

E-mail

Ons kenmerk

Uw kenmerk

In afschrift aan

Datum  
16 mei 2019

Bijlage(n)

Pagina  
1

### Aanleiding

De gemeente Utrecht heeft hernieuwde plannen voor de prostitutiezone op het Nieuwe Zandpad opgesteld. Alvorens daarop in te gaan, is het goed kort stil te staan bij hetgeen hieraan vooraf is gegaan.

Naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek Sneep I in 2006, naar een groepering die zich bezig hield met mensenhandel o.a. in Utrecht, is het rapport "Schone Schijn" opgesteld. Hieruit bleek dat er sprake was van grove schendingen, uitbuiting en mensenhandel op grote schaal op het Zandpad. Dit rapport, gekoppeld aan het rapport "Signalen mensenhandel op het Zandpad" van de gemeente Utrecht zelf in 2008, hebben geleid tot de proeftuin Zandpad waarin programmatisch mensenhandel is aangepakt door het bestuur, politie, Belastingdienst, hulpverleningsinstanties en het OM. In dit kader is een barrièremiddel ontwikkeld, zijn beleidskaders opgesteld en gereguleerd in de APV. Deze stevige voorwaarden hebben desondanks niet kunnen voorkomen dat er wederom eind 2012 ernstige misstanden en mensenhandel in de raamprostitutie op het Zandpad en Hardebollenstraat zijn geconstateerd. Dit heeft geresulteerd in de sluiting van de raamprostitutie in de Hardebollenstraat en het Zandpad medio 2013.

In december 2013 is in de Raad een motie aangenomen waarin gesteld werd dat raamprostitutie als legale onderneming thuishoorde in Utrecht en dit snel weer mogelijk gemaakt moest worden.

Met het oog hierop zijn door de ketenpartners nadere beleidsafspraken gericht op voorkoming van nieuwe misstanden gemaakt. Na opzegging van de ligplaatsovereenkomst van de boten op het oude Zandpad en daaropvolgende besluitvorming in de Raad hierover en over de Hardebollenstraat, zijn de ontwerpplannen voor het Nieuwe Zandpad ontwikkeld op een andere locatie. De raamprostitutie zou in deze plannen niet meer terugkeren naar de binnenstad. Pogingen van de gemeente om een ontwikkelaar voor de nieuwe locatie aan te trekken d.m.v. een tenderprocedure zijn drie keer niet gelukt.

Vervolgens is in opdracht van het college in de zomer 2018 een onderzoek ingesteld naar de randvoorwaarden waaronder een nieuw Zandpad gerealiseerd zou kunnen worden. In het kader van dit onderzoek is een groot aantal mensen, waaronder sekswerkers, ontwikkelaars, exploitanten, hulpverleners en politie geïnterviewd.

Op basis van het onderzoek van de gemeente zijn voorstellen opgesteld, die medio maart en april 2019 met politie en OM constructief zijn besproken. In hoofdlijnen is het voorstel dat er 96 ramen komen en een deel van de ruimten ook voor afspraken via internet kunnen worden gebruikt. Het nieuwe voorstel bevat wijzigingen ten opzichte van gezamenlijk vastgestelde beleidskaders en APV. Nieuw is

Klik hier als u tekst wilt invoeren.  
Klik hier als u tekst wilt invoeren. Klik hier als u tekst wilt invoeren.  
Klik hier als u tekst wilt invoeren.  
Klik hier als u tekst wilt invoeren. Klik hier als u tekst wilt invoeren.

**Onderwerp**  
Reactie op gewijzigde plannen  
Nieuw Zandpad

**Datum**  
16 mei 2019

**Pagina**  
2 van 4

verder dat door aanpassingen in de privacywetgeving en (recente) gerechtelijke uitspraken sommige gegevens niet meer geregistreerd mogen worden en het delen van informatie tussen partijen lastiger is. Hiermee ontstaan lacunes in het barrièremodel met als risico dat er een grotere kans is op misstanden op het Nieuwe Zandpad.

## **Gezamenlijke reactie Politie en OM**

Politie en OM respecteren de besluitvorming om raamprostitutie in Utrecht te handhaven. Tegelijkertijd zijn er in de eenheid Midden-Nederland geen wezenlijke problemen met illegale prostitutie.

Daarnaast zijn politie en OM van mening dat het niet-slagen van de tenders niet toe te rekenen is aan de bestaande beleidskaders en het barrièremodel. Zo zijn investeerders bijvoorbeeld afgeschrikt door de BIBOB procedure, of hebben zich uit de tender teruggetrokken vanwege financiële overwegingen of administratieve rompslomp of onvrede over de locatie. Vanuit het perspectief van OM en politie wordt de noodzaak om inhoudelijke wijzigingen aan te brengen aan het barrièremodel en beleidskader niet gezien.

De politie en het OM hebben kennis genomen van het voorstel omtrent het Nieuwe Zandpad, wijzigingsvoorstellen van de APV en de Handhavingsstrategie<sup>1</sup> en zijn blij dat op een aantal onderdelen de eerder ambtelijk geuite bezwaren serieus zijn genomen en tot aanpassingen hebben geleid. Bovendien bevatten de plannen ook een aantal verbeteringen. Onder meer kunnen worden genoemd de bijstelling van 162 naar 128 werkruimten in de APV, het vasthouden aan de verhuurtermijn van 4 weken bij eerste huur, nauwe samenwerking met exploitanten, extra inzet vanuit VTH, hulp- en zorgtraject en de instelling van een vertrouwenspersoon.

Politie en OM hechten er aan in deze notitie hun visie op een aantal punten voor het voetlicht te brengen. Dit betreffen de volgende aspecten:

### *a) aanpak ondermijning*

Nieuw is dat de veiligheidspartners in Midden-Nederland (o.a. gemeenten, OM, politie) het bestrijden van ondermijning voor de komende jaren als prioriteit hebben geoordeeld. Prostitutie trekt, zoals bekend, vormen van ondermijnende criminaliteit aan (o.a. mensenhandel, drugshandel en witwaspraktijken). Dat onderstreept het belang er voor te zorgen dat op het Nieuwe Zandpad geen ondermijnende criminaliteit wordt gefaciliteerd.

### *b) Het belang van registratie van persoonsgegevens van sekswerkers en informatie-uitwisseling*

Een registratie van de sekswerkers bij de gemeentelijke overheid is vanwege de beslissingen van de Autoriteit Persoonsgegevens en vervolgens diverse gerechtelijke instanties, nu niet mogelijk. In de wet WRP is de registratieplicht geschrapt. In het Regeerakkoord van dit kabinet is weliswaar opgenomen dat er een wettelijke grondslag komt voor lokale intakegesprekken en een voor de gehele sector geldende vergunningplicht. De precieze inhoud van de wet WRS en de uitkomst van de parlementaire behandeling is nu nog onbekend.

Aan het ontbreken van de registratieplicht is verbonden de onmogelijkheid om informatie over bijzondere persoonsgegevens te delen<sup>2</sup>. Dit heeft consequenties voor het bestuurlijk toezicht: er kunnen geen bijzondere persoonsgegevens door de exploitant aan de gemeente verstrekt worden, waardoor het toezicht veelal fysiek (oog-

<sup>1</sup> De Handhavingsstrategie is inhoudelijk ambtelijk niet besproken. Gelet hierop en op invoeging van "PM" bij diverse onderdelen in de tekst gaan wij ervan uit dat de definitieve versie nog ter consultatie zal worden voorgelegd.

<sup>2</sup> het lijkt mogelijk de toezichthouders van de gemeente die tevens BOA zijn specifieke opsporingsbevoegdheden te geven in het kader van de opsporing van mensenhandel, dit moet nog diepgaander bekeken worden. Dit ondervangt echter niet het probleem van de registratie.



**Onderwerp**  
Reactie op gewijzigde plannen  
Nieuw Zandpad

**Datum**  
16 mei 2019

**Pagina**  
3 van 4

en oorfunctie) op het Zandpad zal moeten plaatsvinden. Verslaglegging van bijzondere persoonsgegevens door de gemeente is vervolgens niet mogelijk.

Deze punten zijn randvoorwaarden die volgens OM en politie belangrijk zijn en doorwerken op alle afzonderlijk onderdelen van het totaalpakket van de gemeente. Zij bieden namelijk het kader om (eventueel geïnformeerd op basis van het politiesysteem) contact te leggen met de sekswerkers, hen te kennen, informatie over hen uit te wisselen tussen ketenpartners zowel bilateraal als in een casusoverleg en zijn een bron voor het vroegtijdig herkennen van signalen van mensenhandel. Het OM en politie maken zich daarom zorgen over de veiligheid en beheersbaarheid door het wegvallen van deze twee belangrijke bestanddelen van het barrièremodel.

De gemeente verwacht dat de procedure over de beslissing van de Autoriteit Persoonsgegevens medio juli 2019 gunstig zal uitpakken, mede omdat er bij de uitspraak mogelijk een voorschot op de WRS genomen zou kunnen worden. Politie en OM adviseren daarom niet te starten als een registratieplicht en informatiedeling niet mogelijk is.

#### *c) Werkruimten ten behoeve van werving via internet*

In de APV is het voorstel opgenomen dat maximaal 20% van de werkruimten verhuurd mogen worden ten behoeve van werving via internet. Evenwel is de inschatting van politie en OM dat de 'omloopsnelheid' van sekswerkers op het Zandpad in deze setting nog steeds hoog zal zijn, terwijl de tijd om met deze sekswerkers in contact te komen en hen te kennen, beperkt is. Het probleem van de informatiedeling met kans op misstanden is hier des te meer aanwezig.

Omdat daarbij ook nog slechts beperkt ervaring is opgedaan met deze vorm van prostitutie, adviseren politie en OM in een experimentele setting hiervoor de mogelijkheid te bieden, zoals ook elders in het land. Immers bij structurele verankering in de APV en respectievelijk de tender is er geen weg meer terug.

#### *d) 'Kan' in plaats van 'Moet'-bepaling*

Politie en OM zien risico's in de aanpassing van de APV op dit punt, nu er vrij stellig in gesteld wordt dat een vergunning niet ingetrokken zal worden of een bedrijf gesloten, als de vergunninghouder in redelijkheid geen enkel verwijt kan worden gemaakt. Wij zijn van mening dat er bij ernstige misstanden in een inrichting, zoals mensenhandel op grote schaal, de vergunning ingetrokken dient te worden en/of het bedrijf gesloten, met het oog op de openbare orde en veiligheid. De (mate van verwijtbaarheid) is dan van ondergeschikt belang. Een 'kan'-bepaling kan bovendien tot onderhandelingsstoezicht leiden.

Dit is overigens geheel in lijn met het horeca beleid en het Damocles beleid van de gemeente Utrecht waar bij overlastsituaties in een horecaonderneming of het aantreffen van drugs of wapens in een onderneming of woning, dit toegerekend wordt aan de ondernemer/huurder/eigenaar - ongeacht de verwijtbaarheid- en de locatie gesloten wordt.

Politie en OM zien in de 'moet' bepaling bij signalen van mensenhandel een garantie dat er ook werkelijk tot sluiting en/of intrekking van de vergunning wordt overgegaan.

#### *e) Capaciteit*

De problematische situatie op het oude Zandpad heeft aangetoond dat zelfs bij een adequaat informatieproces, een sluitend proces van toezicht en handhaving en het tijdig interveniëren met bestuurlijke en/of strafrechtelijke maatregelen er aanzienlijke misstanden zijn ontstaan.

Gelet op hiervoor gesignaleerde problemen met informatiedeling is de verwachting dat het veel capaciteit zal vergen om een schone en veilige prostitutiezone na te streven. Dit kost naast capaciteit van de gemeente ook inzet van de politie en het OM. Er zal immers teruggevallen moeten worden op fysiek toezicht hetgeen een beslag legt op de capaciteit van het basisteam. Tevens zal op het strafrecht teruggevallen moeten worden om informatie op te vorderen, hetgeen in de regel langdurige opsporingsonderzoeken

**Onderwerp**  
Reactie op gewijzigde plannen  
Nieuw Zandpad

**Datum**  
16 mei 2019

**Pagina**  
4 van 4

impliceert. Immers bij het zien van signalen van mensenhandel zal al snel door VTH hulp van de politie ingeroepen moeten worden, die dit moet oppakken gelet op het doorlaatverbod. Dit heeft vanzelfsprekend ook consequenties voor de informatie, analyse en researchcapaciteit en de specialistische capaciteit van de afdeling TMM van de politie.

Voor de capaciteit in de stad betekent het concreet dat in de driehoek gekozen moet worden welke taken niet en/of minder uitgevoerd gaan worden om de inzet op het Zandpad mogelijk te maken. Dit heeft consequenties voor andere terreinen en ambities. Deze voorstellen zullen, afhankelijk van de hiervoor benoemde ontwikkelingen op het punt van registratieplicht en informatiedeling, en afhankelijk van in hoeverre andere elementen uit het barrièremodel worden losgelaten, mogelijk ook beslag leggen op de regionale capaciteit. Dit betekent dat in de toekomst moeilijke keuzes moeten worden gemaakt voor de inzet van de beperkte beschikbare capaciteit hiervoor<sup>3</sup>. Over deze implicaties dient dan ook, gelet op het doorlaatverbod, door de gemeente in regionaal verband overleg geëntameerd te worden<sup>4</sup>.

#### f) Nachtsluiting

Het OM en politie willen nogmaals hun zorg uitspreken voor het ontbreken van een nachtsluiting op het Zandpad. In het verleden is al eerder door ons beargumenteerd dat de overlast en incidenten in de nachtelijke uren, de aantrekkingskracht van Utrecht vanwege de (gedeeltelijke) sluiting in andere steden en het feit dat de lange werkshifts van 2 x 12 uur hierdoor in stand gehouden worden, voldoende reden zijn om een nachtsluiting in te stellen.

#### **Ten slotte**

Gelet op de onzekere factoren zoals de uitkomst van de gerechtelijke procedure over de registratieplicht, het wetgevingstraject van de WRS en de overige in de notitie genoemde aspecten zijn de politie en OM er niet gerust op dat in de huidige omstandigheden een schoon en veilig Nieuw Zandpad te realiseren is.

<sup>3</sup> op dit moment wordt de recherche capaciteit volledig ingezet op de opsporing van uitbuiting van verstandelijk beperkten en minderjarige slachtoffers.

<sup>4</sup> In de Raadsbrief van 2 december 2013 is reeds gemeld dat politie en OM aandacht vragen voor de omvang van de raamprostitutie en het daarmee samenhangende grote beslag op hun inzet.