

## BEANTWOORDING IAK-VRAGEN

### 1. Wat is de aanleiding?

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de motie-Wiersma (28638 nr. 193). Uitvoering is toegezegd bij brief van 5 oktober 2021 (34193 nr. 2).

[Kamerstuk 28638, nr. 193 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

### 2. Wie zijn betrokken?

#### 1. Gemeenten en hun toezichthouders

Op grond van artikel 151a van de Gemeentewet kunnen gemeenten een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Toezichthouders houden toezicht op seksbedrijven en handhaven indien nodig. Gemeenten hebben aangegeven dat toezicht en handhaving niet goed kan worden uitgevoerd doordat geen gegevens van sekswerkers mogen worden verwerkt.

#### 2. Exploitanten van seksbedrijven

Exploitanten van seksbedrijven dienen aan bepaalde voorwaarden te voldoen die zijn verbonden aan de vergunning. Zo wordt door sommige gemeenten de eis gesteld dat exploitanten een intakegesprek moeten voeren met sekswerkers om een beeld te schetsen van de mate van zelfredzaamheid en of er sprake is van dwang alvorens hij of zij komt werken bij de exploitant. Exploitanten mogen momenteel echter geen verslagen maken van dergelijke gesprekken, waardoor zij ook niet kunnen bewijzen dat zij aan deze eis hebben voldaan.

#### 3. Sekswerkers

Prostitutie is een legaal beroep en mag worden uitgeoefend op de door gemeenten aangewezen (vergunde) plekken. Prostituees kunnen ervoor kiezen om voor een exploitant van een seksbedrijf te werken, bijvoorbeeld via een opting-in contract. Exploitanten dragen de verantwoordelijkheid over de veiligheid van (de werkplek van) de prostituee.

Voor de uitvoering van de motie zijn gesprekken gevoerd met onder andere de G4-gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den-Haag en Utrecht), gemeenten in het Landelijk Programma Prostitutie, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Sekswerk Alliantie Destigmatisering (SWAD), Soa Aids Nederland en de Vereniging Exploitatie Relaxbedrijven (VER). Omdat het wetsvoorstel een wijziging van de Gemeentewet betreft is tevens het ministerie van BZK betrokken.

### 3. Wat is het probleem?

Op grond van artikel 151a van de Gemeentewet kunnen gemeenten een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

#### **Artikel 151a**

- 1. De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.*
- 2. Bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van de in het eerste lid bedoelde voorschriften geldt de in artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht bedoelde verplichting*

*ook voor een persoon die de leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt. Deze toonplicht betreft een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1, onderdelen 1° tot en met 3°, van die wet.*

- 3.** *Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op de uitoefening van het toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften met betrekking tot het, door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten tot prostitutie bewegen, uitnodigen dan wel aanlokken.*

Op basis van dit artikel hebben diverse gemeenten verordeningen vastgesteld met voorschriften ten aanzien van onder meer de vestiging en exploitatie van seksbedrijven.

In de model Algemene plaatselijke verordening (APV) van de VNG zijn onder meer regels opgenomen die zien op:

- Een vergunning voor de exploitatie van een seksbedrijf;
- Regels ten aanzien van prostitutiebedrijven, waaronder:
  - een exploitant dient te beschikken over een bedrijfsplan waarin onder meer staat beschreven op welke wijze de maatregelen die hij treft waarborgen dat:
    - *"de exploitant zich een oordeel vormt over de mate van zelfredzaamheid van de prostituee voordat deze voor of bij hem gaat werken, teneinde vast te stellen of zij voldoet aan de eisen die hij hiervoor in zijn bedrijfsplan heeft opgenomen;"*
    - *de exploitant of beheerder zich er regelmatig van vergewist dat de prostituee niet door derden gedwongen wordt tot prostitutie en dat hij in dit kader informatie van hulpverleningsinstanties ter beschikking stelt*
  - een deugdelijke bedrijfsadministratie waarin onder meer de documentatie is opgenomen die ten grondslag ligt aan de vorming van het oordeel over de mate van zelfredzaamheid.

Voor wat betreft het toezicht op de naleving van de voorschriften van vastgestelde verordeningen geldt dat titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht de bevoegdheden regelt van de op grond van de APV aangewezen toezichthouders, waaronder het vorderen van inlichtingen.

Op de verwerking van persoonsgegevens door gemeenten is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Voor de verwerking van persoonsgegevens geldt dat er een grondslag dient te zijn. Verwerking van persoonsgegevens is in artikel 4 onder 2 van de AVG breed gedefinieerd en omvat bijvoorbeeld ook het raadplegen of opvragen van persoonsgegevens.

Bij de verwerking van persoonsgegevens die raken aan prostitutie is sprake van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG omdat deze betrekking hebben op iemands seksueel gedrag. Om deze persoonsgegevens te kunnen verwerken zal aan artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG moeten worden voldaan:

*'de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene;'*

Zowel de Autoriteit Persoonsgegevens als de rechter in verschillende rechterlijke procedures hebben geoordeeld dat artikel 151a Gemeentewet deze grondslag in lidstatelijk recht niet omvat en een APV zelfstandig geen grondslag kan zijn.

Daarmee is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in het kader van gemeentelijk prostitutiebeleid niet mogelijk.

Concreet betekent dit dat zonder wettelijke grondslag gemeenten geen bijzondere persoonsgegevens mogen verwerken, dat niet de eis kan worden gesteld dat exploitanten in de bedrijfsadministratie gespreksverslagen van intakegesprekken bijhouden die vervolgens door

toezichthouders kunnen worden ingezien. Ook kunnen gemeenten in het kader van het tegengaan van illegale prostitutie daardoor geen advertenties doorzoeken en handhavend optreden richting een (illegale) exploitant. Bij advertenties kan het daarnaast ook nog om andere bijzondere persoonsgegevens dan met betrekking tot iemand seksueel gedrag gaan, omdat er soms gegevens over (seksuele) gezondheid of ras/ethniciteit van de sekswerker in de advertentie worden vermeld door de exploitant.

#### **4. Wat is het doel?**

De effectuering van de voorschriften die gemeenten kunnen stellen op basis van artikel 151a van de Gemeentewet mogelijk maken door te voorzien in een grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Op deze wijze kunnen de regels ten aanzien van seksbedrijven worden nageleefd en kan er toezicht worden gehouden op de naleving. Dit is van belang in verband met de doelstellingen die met desbetreffende regels worden nagestreefd. Zoals opgenomen in de toelichting bij de modelverordening geldt dat ter versterking van de sociale positie van de sekswerker het van belang is dat er in een prostitutiebedrijf maatregelen worden getroffen op het gebied van hygiëne en van de gezondheid, de veiligheid, het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees.

#### **5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?**

Met de opheffing van het bordeelverbod en de invoering van artikel 151a Gemeentewet hebben gemeenten de mogelijkheid om regels te stellen met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Zonder gegevensverwerking kunnen gemeentelijke toezichthouders niet toezien op de naleving van de vergunningsvoorwaarden van een exploitant. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om te controleren of de exploitant een intakegesprek heeft uitgevoerd zonder dat daarvan minstens verslagen beschikbaar zijn die toezichthouders kunnen inzien. Tegelijkertijd is het gebruikelijk dat toezichthouders inlichtingen van derden verschaffen ten behoeve van het toezicht op, in dit geval, de exploitant van een seksbedrijf. Om het toezicht op de naleving van deze regels goed te kunnen verrichten is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk. Voorts is het niet mogelijk om actief op te treden tegen onvergunde/illegale exploitanten/faciliteerders doordat advertenties niet mogen worden bezocht en bijgevoegd als bewijsstuk indien wordt opgetreden tegen die persoon. Het is onwenselijk dat gemeenten geen actieve rol kunnen nemen in de aanpak tegen illegale prostitutie door het niet kunnen verwerken van bijzondere persoonsgegevens.

Tegelijkertijd heeft de Rijksoverheid de taak om klassieke en sociale grondrechten en mensenrechten te beschermen. In dit geval gaat het om het recht op privacy van prostituees. De gegevensverwerking moet in relatie staan tot de gemeentelijke taak en het doel. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling dat voor een langere tijd informatie van prostituees wordt verzameld omdat er mogelijk sprake kan zijn van een misstand. Gemeenten hebben geen wettelijke taak in het tegengaan van mensenhandel. Gegevensverwerking door gemeenten wordt dan ook niet mogelijk gemaakt ten behoeve van de aanpak van mensenhandel.

#### **6. Wat is het beste instrument?**

Het regelen van een grondslag in een wet in formele zin is de enige mogelijkheid om te bewerkstellingen dat gegevensverwerking mogelijk wordt.

#### **7. Wat zijn de gevolgen?**

De beoogde gevolgen zijn dat gemeenten bij het toezicht op de naleving van de gemeentelijke regels ten aanzien van het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, en de handhaving van deze regels, bijzondere persoonsgegevens kunnen verwerken. Exploitanten worden met het wetsvoorstel in staat gesteld

de gemeentelijke regels na te leven. Voor sekswerkers betekent het dat hun persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. In het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting wordt dan ook aandacht aan dit aspect besteed. Er is een bewaartermijn van maximaal vijf jaar opgenomen en gemeenten moeten passende en specifieke maatregelen treffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokken sekswerkers.

De uitvoering van het wetsvoorstel zal worden gemonitord. Van belang is om te bezien of gegevensverwerking leidt tot een betere uitvoering van het toezicht en de handhaving en om te bezien wat de effecten daarvan zijn.