

Datum  
27 februari 2023

Onderwerp  
Consultatie Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven (Wgts)

Middels deze inbreng bij de internetconsultatie wil Amnesty haar zorgen uiten over het wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven (hierna: Wgts), die artikel 151a van de Gemeentewet wijzigt.

Amnesty benadrukt dat de bestrijding van gendergerelateerd geweld, arbeidsuitbuiting en mensenhandel een prioriteit moet zijn voor de Nederlandse regering. Amnesty constateert echter dat de invoering van de Wgts hier niet aan gaat bijdragen.

Amnesty constateert dat bij de ontwikkeling van de Wgts, de overheid onvoldoende heeft geluisterd naar sekswerkers. Daardoor dreigt een wet te worden ingevoerd die niet bijdraagt aan de verbetering van de mensenrechten van sekswerkers, maar juist aan de verslechtering van hun toegang tot mensenrechten.

### Onderzoek van Amnesty over mensenrechten van sekswerkers

In 2016 ontwikkelde Amnesty International beleid<sup>1</sup> en een gedetailleerde toelichting over de mensenrechten van sekswerkers, op basis van uitgebreide consultaties en bewijsmateriaal dat werd verzameld middels diepgaand onderzoek.<sup>2</sup> Meer recent heeft Amnesty International onderzoek gedaan naar de mensenrechten van sekswerkers in de Dominicaanse Republiek,<sup>3</sup> evenals in Ierland.<sup>4</sup>

Dit meest recente rapport richtte zich in het bijzonder op het recht op veiligheid en het recht om gevrijwaard te blijven van geweld. Hiervoor werden diepte-interviews gehouden met dertig sekswerkers, alsmede zeventien vertegenwoordigers van dertien maatschappelijke organisaties, drie advocaten, negen academici, twee artsen en de Ierse autoriteiten. Uit het onderzoek blijkt dat het verder stigmatiseren en criminaliseren van sekswerkers, evenals het criminaliseren van klanten van

---

<sup>1</sup> Amnesty International, *Policy on state obligations to respect, protect and fulfil the human rights of sex workers* (Index: POL 30/4062/2016), 26 mei 2016, [amnesty.org/en/documents/pol30/4062/2016/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/4062/2016/en/); *Explanatory note on Amnesty International's policy on state obligations to respect, protect and fulfil the human rights of sex workers* (Index: POL 30/4063/2016), 26 mei 2016, [amnesty.org/en/documents/pol30/4063/2016/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/4063/2016/en/).

<sup>2</sup> De geografische reikwijdte van het onderzoek omvatte: Buenos Aires, Hong Kong, Oslo en Papoea-Nieuw-Guinea. Amnesty International, *Sex Workers at Risk: A Research Summary on Human Rights Abuses Against Sex Workers* (Index: POL 40/4061/2016), 26 mei 2016, [amnesty.org/en/documents/pol40/4061/2016/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/4061/2016/en/); Amnesty International, *"What I'm Doing Is Not a Crime." The Human Cost of Criminalizing Sex Work in the City of Buenos Aires, Argentina* (Index: AMR 13/4042/2016), 26 mei 2016, [amnesty.org/en/documents/amr13/4136/2016/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/amr13/4136/2016/en/); Amnesty International, *China: Harmfully Isolated: Criminalizing Sex Work in Hong Kong* (Index: ASA 17/4032/2016), 26 mei 2016, [amnesty.org/en/documents/asa17/4032/2016/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/4032/2016/en/); Amnesty International, *The Human Cost of "Crushing" The Market: Criminalization of Sex Work in Norway* (Index: EUR/36/4034/2016), 26 mei 2016, [amnesty.org/en/documents/eur36/4034/2016/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/eur36/4034/2016/en/); Amnesty International, *Outlawed and Abused: Criminalizing Sex Work in Papua New Guinea* (Index: ASA 34/4030/2016), 26 mei 2016, [amnesty.org/en/documents/asa34/4030/2016/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/asa34/4030/2016/en/).

<sup>3</sup> Amnesty International, *"If They Can Have Her, Why Can't We?": Gender-Based Torture and Other Ill-Treatment of Women Engaged in Sex Work in the Dominican Republic* (Index: AMR 27/0030/2019), 28 maart 2019, [amnesty.org/en/documents/amr27/0030/2019/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/amr27/0030/2019/en/).

<sup>4</sup> Amnesty International "We live within a violent system." Structural violence against sex workers in Ireland (25 January 2022), te raadplegen via <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/01/ireland-laws-criminalizing-sex-work-are-facilitating-the-targeting-and-abuse-of-sex-workers/>

sekswerkers en derden, niet bijdraagt aan de bestrijding van mensenhandel en juist leidt tot schendingen van de mensenrechten van sekswerkers.

### **Discriminatie en schadelijke stereotypering van sekswerkers**

Er zijn geen betrouwbare nationale of wereldwijde schattingen of gegevens over het aantal mensen dat sekswerk verricht. Dit komt voornamelijk door de stigmatisering, marginalisering en vaak criminalisering waarmee sekswerkers worden geconfronteerd. Niettemin blijkt uit de beschikbare schattingen dat cisgender-vrouwen de meerderheid van de sekswerkers uitmaken<sup>5</sup>, trans personen en cisgender-mannen blijken wereldwijd ook aanzienlijk vertegenwoordigd onder sekswerkers.<sup>6</sup>

Uit het onderzoek van Amnesty International in Ierland blijkt dat schadelijke genderstereotypen en een alomtegenwoordig stigma ten aanzien van sekswerkers aan de basis liggen van veel van de in het rapport beschreven mensenrechtenschendingen. De meeste ondervraagden wijzen op diepgewortelde negatieve en patriarchale maatschappelijke opvattingen en vooroordelen jegens hen. Deze worden vaak versterkt door kruisende vormen van discriminatie op basis van bijvoorbeeld etniciteit, ras, geslacht en genderidentiteit, handicap, sociaaleconomische omstandigheden, migratiestatus of drugsgebruik.<sup>7</sup>

De Nederlandse overheid moet alle mogelijke maatregelen nemen om discriminatie van gemarginaliseerde individuen en groepen, die vaak oververtegenwoordigd zijn in sekswerk, uit te bannen. De autoriteiten moeten in gesprek gaan met sekswerkers en ervoor zorgen dat hun mensenrechten volledig worden bevorderd, beschermd en gerespecteerd. Alleen dat zal daadwerkelijk hun positie verbeteren.

### **Verwerking van bijzondere persoonsgegevens geeft risico schending van recht op privéleven**

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat bijzondere persoonsgegevens van sekswerkers kunnen worden verwerkt, waaronder gegevens van etniciteit, ras en seksuele oriëntatie. Volgens de memorie van toelichting worden deze gegevens opgeslagen zodat de gemeenten seksadvertenties kunnen raadplegen en kunnen nagaan of de voorschriften worden nageleefd door seksbedrijven.<sup>8</sup>

Het vastleggen van deze gegevens is mogelijk in strijd met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waarin het recht op iemands privéleven van een persoon, waaronder de persoonlijke levenssfeer valt, is vastgelegd.<sup>9</sup> Beperkingen van deze rechten zijn alleen gerechtvaardigd als zij bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en voldoen aan het noodzakelijkheidsvereiste.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Linda Cusick en anderen, "Wild guesses and conflated meanings?: Estimating the size of the sex worker population in Britain", *Critical Social Policy*, October 2009, *Critical Social Policy*, Volume 29, Uitgave 4, [journals.sagepub.com/doi/10.1177/0261018309341906](https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0261018309341906), p. 29; Sylvia Adebajo en anderen, "Estimating the number of male sex workers with the capture-recapture technique in Nigeria", *African Journal of Reproductive Health*, december 2013, Volume 17, [pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24689319/](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24689319/); Bea Vuylsteke en anderen, "Capture-recapture for estimating the size of the female sex worker population in three cities in Côte d'Ivoire and in Kisumu, Western Kenya", *Journal of Tropical Medicine and International Health*, december 2010, Volume 15, uitgave 12, [pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21054693/](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21054693/).

<sup>6</sup> Global Network of Sex Work Projects (NSWP), *The needs and rights of trans sex workers*, 2014, [nswp.org/sites/nswp.org/files/Trans%20SWs.pdf](https://nswp.org/sites/nswp.org/files/Trans%20SWs.pdf).

<sup>7</sup> Amnesty International "We live within a violent system." Structural violence against sex workers in Ireland (25 January 2022), te raadplegen via <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/01/ireland-laws-criminalizing-sex-work-are-facilitating-the-targeting-and-abuse-of-sex-workers/>, p. 53.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven paragraaf. 2.6.

<sup>9</sup> Artikel 8 EVRM, lid 1: Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

Lid 2: Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

<sup>10</sup> Artikel 8 EVRM, lid 2.

Nederland heeft dit verdrag in 1954 geratificeerd en is gebonden aan de bepalingen in dit verdrag. In kader van de Wgts, acht Amnesty het niet aangetoond dat er aan deze vereisten is voldaan. Het verwerken van deze bijzondere persoonsgegevens is niet noodzakelijk voor het beoogde doel; volgens de memorie van toelichting het 'verbeteren van de positie van sekswerkers, het tegengaan van ernstige misstanden en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving'<sup>11</sup> Bovendien is onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de daadwerkelijke verwerking van deze bijzondere persoonsgegevens ook het beoogde effect zal hebben.

Dit valt ook af te leiden uit de antwoorden van vragen die zijn gesteld in kader van het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK): '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.'<sup>12</sup>

### **Maatregelen tot bescherming van privacy zijn onvoldoende**

De 'passende en specifieke maatregelen' die genomen moeten worden ter bescherming van de grondrechten van sekswerkers, zijn behalve de maximale bewaartermijn niet verder gespecificeerd.<sup>13</sup> Amnesty roept op een 'protection impact assesment' (hierna: DPIA) uit te voeren om zo de privacy risico's van de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens in kaart te brengen. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft een niet-limitatieve lijst opgesteld van alle soorten gegevensverwerking waarbij het verplicht is een DPIA uit te voeren die voldoet aan mensenrechtelijke standaarden.<sup>14</sup> In het geval van verwerking van bijzondere persoonsgegevens (zoals seksuele oriëntatie en seksuele gezondheid) moet volgens AP een DPIA uitgevoerd worden omdat dit gaat om 'gevoelige gegevens of gegevens van zeer persoonlijke aard' en gegevens over iemands gezondheid.

### **Verdere stigmatisering van sekswerkers**

De tekst van het wetsvoorstel erkent dat vanwege stigmatisering, sekswerkers vaak de voorkeur hebben om anoniem te blijven. Het invoeren van de Wgts zal ervoor zorgen dat veel sekswerkers niet meer bij vergunde seksbedrijven willen werken, uit angst voor openbaarmaking van hun gegevens. Sekswerkers zullen zo uit het zicht van politie en hulpverlening komen, in grotere mate dan ze misschien al zijn, wat mensen meer kwetsbaar maakt voor geweld, uitbuiting en andere mensenrechtenschendingen.

Amnesty vindt het opvallend dat in de memorie van toelichting wordt omschreven dat er een risico bestaat dat sekswerkers zo niet meer bij vergunde seksbedrijven willen werken, maar dat toch wordt aangegeven dat de wet noodzakelijk is.<sup>15</sup> De wetgeving zal dus eerder contraproductief zijn en de toegang van sekswerkers tot hun mensenrechten niet verbeteren. Welk doel dient de wet dan nog? En op welke gegevens en onderzoeken is zij gebaseerd? De kans is te groot dat deze wet het tegenovergestelde zal bereiken van wat wordt beoogd.

### **Veilig aangifte kunnen doen is essentieel**

Het overgrote deel van gendergerelateerd geweld en geweld tegen vrouwen wereldwijd wordt niet bij de politie gemeld.<sup>16</sup> Dit geldt des te meer voor sekswerkers, zo blijkt onder andere uit het onderzoek van Amnesty International in Ierland.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> Memorie van toelichting wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven paragraaf 3.1-3.2

<sup>12</sup> 'Beantwoording IAK vragen Wgts', te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/seksbedrijventoezicht/b1>

<sup>13</sup> Memorie van Toelichting wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven paragraaf 2.6

<sup>14</sup> Staatscourant 'Besluit inzake lijst van verwerkingen van persoonsgegevens waarvoor een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA) verplicht is, Autoriteit Persoonsgegevens' (27 november 2019) te raadplegen via <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/stcrt-2019-64418.pdf>

<sup>15</sup> Memorie van toelichting wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven paragraaf 3.2

<sup>16</sup> Zie bijv. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Violence against Women, 2014, [fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf), p. 61.

<sup>17</sup> Amnesty International "We live within a violent system." Structural violence against sex workers in Ireland (25 januari 2022), te raadplegen via <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/01/ireland-laws-criminalizing-sex-work-are-facilitating-the-targeting-and-abuse-of-sex-workers/>

De geïnterviewde sekswerkers verklaarden in dit rapport bijzonder terughoudend te zijn om seksueel geweld aan de Ierse politie te melden door, onder andere, stigmatisering en vooroordelen over sekswerkers.

De Nederlandse overheid moet ervoor zorgen dat de bescherming van de mensenrechten van sekswerkers het centrale doel van elke wet en elk beleid inzake sekswerk is. Het doen van veilig aangifte is hier een essentieel onderdeel van. De voorgestelde Wgts doet dit niet en zal de positie van sekswerkers waarschijnlijk zelfs verslechteren.

### **Sekswerk is niet hetzelfde als mensenhandel**

Het wetsvoorstel is bovendien tegenstrijdig: de memorie van toelichting stelt dat het niet de taak is van de gemeente om mensenhandel tegen te gaan<sup>18</sup>, maar tegelijkertijd wordt de gemeente wel aangewezen als toezichthouder om na te gaan of exploitanten gesprekken hebben met sekswerkers om 'signalen van uitbuiting of onvrijwilligheid' vast te stellen.<sup>19</sup>

Mensenhandel is een ernstige schending van mensenrechten en staten zijn door internationale mensenrechtenwetgeving en -normen verplicht ervoor te zorgen dat dit als strafbaar feit wordt erkend. Menschenhandel, ook in de sekssector, is echter niet hetzelfde als sekswerk. Sekswerk verwijst naar een consensuele uitwisseling van seksuele diensten tussen volwassenen tegen een bepaalde vorm van beloning - geld of goederen - waarbij de voorwaarden worden overeengekomen tussen de verkoper en de koper. Menschenhandel is uitdrukkelijk niet-consensueel.

### **Neem het advies van mensen die sekswerk doen serieus**

Uit de al beschikbare reacties op de consultatie, blijkt dat verschillende sekswerkorganisaties hun zorgen hebben geuit over het wetsvoorstel. Bij het creëren van nieuwe wetgeving over sekswerk, moet de Nederlandse overheid volgens Amnesty ervoor zorgen dat het recht van sekswerkers op zinvolle participatie in de ontwikkeling van deze regelgeving, wordt geëerbiedigd, beschermd en nageleefd. Sekswerkers moeten bij het proces worden betrokken, waarbij er specifieke aandacht moet zijn voor degenen die tot gemarginaliseerde groepen behoren en geconfronteerd worden met discriminatie op grond van bijvoorbeeld seksuele oriëntatie, geslacht, genderidentiteit, handicap, ras, etniciteit, dakloosheid, drugsgebruik en migrantenstatus.

Mensen die sekswerk doen, weten zelf welke maatregelen genomen moeten worden om daadwerkelijk de positie van sekswerkers te verbeteren. Amnesty roept de staatssecretaris op om de zorgen van sekswerkers serieus te nemen.

Het wetsvoorstel is contraproductief en zal het tegenovergestelde van het beoogde doel bereiken. De positie van sekswerkers zal niet worden verbeterd.

---

<sup>18</sup> Memorie van toelichting wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven pagina 11

<sup>19</sup> Memorie van toelichting wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven paragraaf. 2.5