

Den Haag, 16 maart 2023

**REACTIE INTERNET CONSULTATIE NOTA VAN WIJZIGING WETSVORSTEL WRS VAN SEKSWERKEXPERTISE EN VERENIGING VOOR VROUW EN RECHT CLARA WICHMANN**

Bij deze treft u de reactie van SekswerkExpertise, Platform verbetering positie sekswerkers, en de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR) op de internetconsultatie van de Nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wet regulering sekswerk (Wrs). SekswerkExpertise zet zich in voor de verbetering van de positie van sekswerkers en bestaat uit een netwerk van ruim 40 (ex)sekswerkers, dienstverleners, belangenbehartigers, gezondheidswerkers, academici, onderzoekers, juristen en experts op het gebied van sekswerk en mensenhandel. De Vereniging voor Vrouw en Recht 'Clara Wichmann' is een platform van juristen dat als doel het verbeteren van de rechtspositie van vrouwen heeft.

Onze reactie is als volgt opgebouwd:

1. Kernelementen Wrs en algemene opmerkingen
  - Kernelementen Wrs
  - Radicale breuk met het bestaande sekswerkbeleid
  - Feitenresistentie
  - *8 March Principles* International Commission of Jurists (ICJ)
  - Verbod op verwerking gevoelige gegevens
  - Criminalisering vrijwillige commerciële seksuele relaties tussen instemmende volwassenen indien deze plaatsvinden zonder overheidstoestemming
2. Invoering vergunningplicht en landelijke database van sekswerkers
  - Meerwaarde vergunning
  - Kosten en beveiliging landelijke database
3. Ervaringen in Duitsland met verplichte registratie
  - Verdwijning in het *Dunkelveld*
  - Toename onveiligheid, discriminatie en stigma
  - Toegenomen kwetsbaarheid voor mensenhandel en uitbuiting
  - Opkomst nieuwe markten en mogelijkheden voor chantage en uitbuiting van sekswerkers
4. Invoering Zweedse model voor de meerderheid van sekswerkers
5. Nota van wijziging
  - Reikwijdte bestanddelen 'behulpzaam bij' en 'winstbejag'
  - Opheffing strafbaarstelling ongeregistreerde sekswerkers en klanten die binnen 24 uur melding doen van misstanden
  - Herhaalgesprek
6. Invoering arbeidsverbod voor specifieke groepen sekswerkers: strijd met het recht op vrije arbeidskeuze
7. Alternatief voor de Wrs
8. Het recht van sekswerkers om veilig en legaal te kunnen werken zonder schending van hun grondrechten.

## 1. KERNELEMENTEN WRS EN ALGEMENE OPMERKINGEN

### Kernelementen Wrs

In de kern komt de Wrs op het volgende neer:

1. Invoering vergunningenstelsel en landelijke database van sekswerkers, waar alle sekswerkers zich verplicht in moeten laten opnemen
2. Invoering van het zgn. 'Zweedse', ook wel 'Nordic model', d.w.z. criminalisering van de volledige werkomgeving van de sekswerker inclusief klanten, voor sekswerkers die zich niet willen of kunnen registreren. Naar schatting van de staatssecretaris zal dit de meerderheid van de sekswerkers betreffen (17.000 van het geschatte aantal van 27.000 sekswerkers in Nederland<sup>1</sup>)
3. Criminalisering van vrijwillige commerciële seksuele relaties tussen instemmende volwassenen indien deze plaatsvinden zonder overheidstoestemming
4. Invoering van een arbeidsverbod voor meerderjarige sekswerkers onder de 21 jaar, sekswerkers die niet door de 'zelfredzaamheidstoets' komen en sekswerkers die zich niet willen of kunnen registreren.

### Radicale breuk met het bestaande sekswerkbeleid

De Wrs vormt daarmee een radicale breuk met het bestaande sekswerkbeleid dat gericht is op onderscheid tussen vrijwillige en onvrijwillige vormen van sekswerk, bestrijding van onvrijwillige vormen en prostitutie door minderjarigen, regulering van seksbedrijven, en verbetering van de positie van sekswerkers. Daarbij bestond in ieder geval de intentie van evidence-based beleid.

De Wrs is tevens een afscheid van het basisprincipe van het strafrecht als '*ultimum remedium*'.

In plaats daarvan komt repressieve en discriminatoire wetgeving en beleid dat

- sterk ideologisch bepaald is: het veronderstelde slachtofferschap van sekswerkers zit ingeweven in het hele wetsvoorstel; denk bijv. aan de zgn. 'zelfredzaamheidstoets'. Er is echt geen enkel ander beroep waarvan de beoefenaren van staatswege gecontroleerd worden op hun 'zelfredzaamheid' en een beroepsverbod krijgen indien dit onvoldoende wordt bevonden
- vooral emotioneel gedreven lijkt: denk bijv. aan het gebruik van het woord 'pooier' voor gangbare werkrelaties van sekswerkers die niets met dwang, geweld of uitbuiting te maken hebben
- en, wellicht het meest schadelijk, feitenresistent is.

De Nota van wijziging verandert dit niet. Onze in 2019 geformuleerde kritiek (brieven 12 resp. 13 dec 2019<sup>2</sup>) in het kader van de internetconsultatie Wrs blijft dan ook staan. Zoals wij daarin opmerkten:

Kernvraag is of het wetsvoorstel helpt mensenhandel en andere misstanden te bestrijden en slachtoffers beter te beschermen. Het antwoord daarop kan niet anders zijn dan een kort en krachtig nee. Integendeel, het wetsvoorstel maakt sekswerkers meer kwetsbaar voor dwang, geweld en discriminatie, ondermijnt de toegang tot gezondheidszorg en hulpverlening, snijdt de weg naar de politie af voor de meest kwetsbare groepen, vermindert het zicht op de sector, vergroot het stigma op

---

<sup>1</sup> Zie: Toelichting Nota van wijziging, p. 10, onder 'Lasten voor gemeenten'.

<sup>2</sup> Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/sekswerk/reactie/9ffb4241-391e-49bc-86a2-ed19bd011459> (SekswerkExpertise); <https://www.internetconsultatie.nl/sekswerk/reactie/7d8dd677-df0b-4c58-8849-a79da507d2b4> (Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann).

sekswerk en verzwakt de maatschappelijke positie van sekswerkers. Bovendien bestaan er m.b.t. verschillende onderdelen grote vraagtekens over de juridische houdbaarheid en handhaafbaarheid.

Deze bezwaren blijven onverkort gelden. Onze commentaren van 12 en 13 december 2019 dienen dan ook samen met het voorliggende commentaar gelezen te worden.

### **Feitenresistentie**

Noch de MvT noch de Toelichting op de Nota van Wijziging onderbouwt hoe een vergunningplicht, een landelijke database van sekswerkers en criminalisering van de klanten en werkomgeving van sekswerkers die zich niet willen of kunnen registreren – hetgeen naar verwachting de meerderheid van de sekswerkers betreft - bij zal dragen aan het bestrijden van misstanden en verbetering van de positie van sekswerkers. Wel is er een groeiende hoeveelheid onderzoek, o.m. van Amnesty International, Human Rights Watch, Medecins du Monde, verschillende UN-organisaties zoals de WHO en UNAIDS, en gerenommeerde academische onderzoekers, dat aantoont dat elke vorm van criminalisering van sekswerk, inclusief van klanten, sterke negatieve effecten heeft op de veiligheid, gezondheid en rechten van sekswerkers en hun kwetsbaarheid voor uitbuiting, dwang en geweld vergroot. Relevant is bijvoorbeeld de meta-studie van Platt e.a. uit 2018, die de resultaten van 86 onderzoeken verspreid over 33 landen omvat.<sup>3</sup>

De MvT noch de Toelichting rept evenwel met geen woord over de te verwachten negatieve effecten van de Wrs op de door de regering gewenste 'veilige en gezonde seksbranche'. Wij merken daarbij op dat het beslist niet alleen een kwestie is van uiteenlopende 'belangen, meningen en ideologieën', zoals de Toelichting stelt. Die zijn er zeker. Inmiddels is er echter voldoende hard onderzoek naar de effecten van verschillende soorten sekswerkbeleid om de ontwikkeling van evidence-based wetgeving en beleid mogelijk te maken.

### **8 March principles International Commission of Jurists**

Wij wijzen ook op de recent gepubliceerde "*8 March Principles for a Human Rights-Based Approach to Criminal Law Proscribing Conduct Associated with Sex, Reproduction, Drug Use, HIV, Homelessness and Poverty*" van de International Commission Jurists (ICJ).<sup>4</sup> Deze rechtsbeginselen zijn ontwikkeld door het Internationaal Comité van Juristen (ICJ) samen met UNAIDS en het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) als leidraad voor de toepassing van internationale mensenrechtenwetgeving op het strafrecht. Wij citeren rechtsbeginsel 17:

The exchange of sexual services between consenting adults for money, goods or services and communication with another about, advertising an offer for, or sharing premises with another for the purpose of exchanging sexual services between consenting adults for money, goods or services, whether in a public or private place, may not be criminalized, absent coercion, force, abuse of authority or fraud. Criminal law may not proscribe the conduct of third parties who, directly or indirectly, for receipt of a financial or material benefit, under fair conditions – without coercion, force, abuse of authority or fraud – facilitate, manage, organize, communicate with another, advertise, provide information about, provide or rent premises for the purpose of the exchange of sexual

---

<sup>3</sup> Platt, L., Grenfell, P., Meiksin, R., Elmes, J., Sherman, S. G., Sanders, T., Mwangi, P., & Crago, A.-L. (2018). Associations between sex work laws and sex workers' health: A systematic review and meta-analysis of quantitative and qualitative studies. *PLOS Medicine*. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002680>Zie ook <https://www.lshtm.ac.uk/newsevents/news/2018/criminalisation-and-repressive-policing-sex-work-linked-increased-risk> en [https://www.theguardian.com/society/2018/dec/11/criminalisation-of-sex-work-normalises-violence-review-finds?CMP=share\\_btn\\_link](https://www.theguardian.com/society/2018/dec/11/criminalisation-of-sex-work-normalises-violence-review-finds?CMP=share_btn_link).

<sup>4</sup> Maart 2023, te vinden op: <https://lnkd.in/e5MJRPnc>. Fact sheet: <https://lnkd.in/exEbz5z4>.

services between consenting adults for money, goods or services.

### **Verbod op verwerking gevoelige gegevens**

Registratie van sekswerkers valt bovendien onder de gevoelige gegevens. Verwerking hiervan is in beginsel verboden. Op grond van het EVRM en de AVG is doorbreking van dit verbod slechts toegestaan op grond van een wettelijke basis. Bovendien moet het een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn om redenen van zwaarwegend algemeen belang. Daarnaast moeten op grond van de AVG passende en specifieke maatregelen getroffen worden ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

Ervan uitgaande dat het doel een 'veilige en gezonde seksbranche' is (beantwoording IAK vragen, p. 2), voldoet de Wrs niet aan het noodzakelijkheidsvereiste noch aan de eisen van de AVG. Zoals gesteld, toont onderzoek aan dat gedwongen registratie en criminalisering van de werkomgeving en klanten van sekswerkers leidt tot meer geweld, dwang en uitbuiting, verslechtering van de toegang tot hulpverlening en gezondheidszorg, vergroting van de afhankelijkheid van derden en vergroting van de grip van het criminele circuit op sekswerk. Derhalve is dit geen geschikt middel (doelmatigheidstoets). De ernst van de inbreuk op de grondrechten van sekswerkers staat daardoor per definitie niet in redelijke verhouding tot het doel (proportionaliteitstoets). Bovendien zijn er middelen die minder ingrijpen in de fundamentele rechten van sekswerkers, waaronder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en veiligheid, om het doel te bereiken (subsidiariteitstoets).

Registratie maakt zowel geregistreerde als ongeregistreerde sekswerkers meer kwetsbaar. Geregistreerde vanwege het risico op hacken, lekken en misbruik van gegevens; ongeregistreerde omdat het hen in een ondergronds gecriminaliseerd circuit dwingt.

Voor een uitgebreide bespreking van de juridische houdbaarheid en andere bezwaren tegen registratie verwijzen wij naar onze reactie op de Wgts (inbreng dd 20 februari 2023, die als bijlage is toegevoegd).

### **Criminalisering van vrijwillige commerciële seksuele relaties tussen instemmende volwassenen indien deze plaatsvinden zonder overheidstoestemming**

Los van de vraag of hier geen sprake is misbruik van strafrecht, is het de vraag of wij als samenleving kostbare politiecapaciteit willen inzetten voor het opsporen en vervolgen van vrijwillige commerciële contacten tussen volwassen mensen. Deze vraag is des te dringender nu politiebureaus gesloten worden en zaken waar wel sprake is van dwang en geweld, zoals mensenhandelzaken, op de plank blijven liggen door gebrek aan capaciteit.

Dit betekent dat òf het wetsvoorstel niet wordt gehandhaafd maar dan moet je het ook niet willen invoeren, òf het wordt gehandhaafd en gaat ten koste van de opsporing en vervolging van daadwerkelijke delicten. Overigens blijven ook als de strafbepaling niet of slechts incidenteel of willekeurig gehandhaafd wordt, de negatieve effecten bestaan op grond van de onzekerheid en angst die de bepaling veroorzaakt.

## **2. INVOERING VERGUNNINGPLICHT EN LANDELIJKE DATABASE VAN SEKSWERKERS**

Wij willen nogmaals benadrukken dat de voorgestelde vergunningplicht slechts een variant is op de eerder voorgestelde registratieplicht die in 2013 in de Eerste Kamer sneuvelde omdat *"het nut van deze registratieplicht onbewezen blijft en naar het oordeel van deskundigen geen wezenlijke bijdrage levert aan de bestrijding van mensenhandel"* (motie Strik, 28 mei 2013, EK 32.211, L).

Een groot deel van de sekswerkers zal zich niet willen of niet kunnen registreren om tal van redenen: *Niet willen* vanwege bescherming van hun privacy en veiligheid, eventueel ander werk, de mogelijkheid om in de toekomst van werk te veranderen, en gebrek aan vertrouwen in databescherming en de overheid. Wanneer hun gegevens eenmaal op straat liggen, zijn de gevolgen voor sekswerkers verrekend en onomkeerbaar. *Niet kunnen* omdat ze niet aan de eisen voldoen, bijvoorbeeld omdat ze onder de 21 zijn, niet de vereiste papieren hebben, of naar het oordeel van de betrokken ambtenaren niet voldoende 'zelfredzaam' zijn of mogelijk onder dwang werken. Hieronder bevinden zich twee van de meer kwetsbare groepen: jonge sekswerkers van onder de 21 en ongedocumenteerde sekswerkers. Het is wereldvreemd om te denken dat zij zullen stoppen met werken. Zij verdwijnen in het onzichtbare gecriminaliseerde circuit.

Verder is het niet duidelijk wanneer de Wrs iemand als sekswerker kwalificeert en dus als registratie/vergunningplichtig. Is dat het geval als iemand elke dag werkt, 1 keer per maand, een paar weken per jaar? Valt hier ook de student(e) onder die af en toe een escort doet, de vrouw die een paar weken per jaar werkt om de dure december maand te overbruggen, de jonge man met een sugar-mama, of de domina die geen fysiek contact heeft met haar klanten in de bdsm-scene?

### **Meerwaarde vergunning**

Volgens de Toelichting kunnen geregistreerde sekswerkers overal in Nederland werken. Er ontbreekt echter een plan hoe de overheid denkt de beloofde gelijke behandeling met andere zzp'ers te realiseren en wat die gelijke behandeling inhoudt. Houdt het verbod om op lokaal niveau specifieke uitzonderingen te maken voor sekswerk ook in dat geregistreerde sekswerkers met het oog op hun veiligheid bijvoorbeeld samen met een collega in of vanuit huis kunnen werken, of de mogelijkheid hebben om elders alleen of met één of meer collega's een bedrijfsruimte te huren, zoals andere zzp'ers dat kunnen? De in de Toelichting gemaakte beperking tot 'werk aan huis', d.w.z. het eigen GBA adres, gaat bijv. voorbij aan de behoefte van sekswerkers om elders werkruimte te kunnen huren om zich te beschermen tegen het stigma op sekswerk in hun eigen woonomgeving of om werk en privé te scheiden.

De adder onder het gras is "*met inachtneming van eventuele lokale regelgeving met betrekking tot werk aan huis*". Als het - mede onder invloed van een steeds sterker op slachtofferschap en criminaliteit gefocust overheidsbeleid - al vrijwel onmogelijk is om een zakelijke bankrekening te openen,<sup>5</sup> hoe gaat diezelfde overheid er dan voor zorgen dat gemeenten bestaande blokkades voor zzp-sekswerkers opheffen, bijvoorbeeld door de systematische aanpassing van bestemmingsplannen? Of dat woningbouwcoöperaties sekswerk op dezelfde condities als andere zzp'ers toestaan? Zij zullen waarschijnlijk vooral geleid worden door hun angst om niet per ongeluk 'ongeregistreerde sekswerkers' toe te staan, waarmee zij zich zelf als 'illegaal faciliteerder' ('pooier' in termen van de Wrs) strafbaar zouden maken.

De in de Toelichting opgenomen regel '*zullen bezien wat er wel en niet mogelijk is en hoe de communicatie en bewustwording bij de betreffende partners ingezet kan worden*' is dermate vaag en nietszeggend dat het weinig vertrouwen biedt. Tot nu toe is de discriminatie van sekswerkers en het stigma op sekswerk de laatste jaren vooral groter geworden. De Wrs zal deze tendens verder versterken tot uiteindelijk geen enkele bonafide dienstverlener nog met sekswerkers in zee wil gaan

---

<sup>5</sup> Dit strekt zich overigens uit tot NGOs die zich met positieverbetering van sekswerkers bezig houden. Zo weigerde Centraal Beheer onlangs Platform SekswerkExpertise een bestuursaansprakelijkheidsverzekering want 'ze doen niets met sekswerk', en staat het bestuurslid dat de aanvraag indiende, zoals CB, aangaf, nu als privépersoon geregistreerd als iemand aan wie een verzekering is geweigerd.

en zij volledig aangewezen raken op het malafide en criminele circuit. Hetgeen vervolgens als argument gebruikt kan worden voor verdere criminalisering.

Interessant is tenslotte dat de Toelichting wel melding maakt van de sterke afname van vergunde werkplekken, maar niet ingaat op de consequenties daarvan. De consequentie is een groot tekort aan vergunde werkplekken, een tekort dat ongetwijfeld nog verder zal oplopen door de formalisering van de nul-optie in de Wrs. Bovendien kunnen verschillende groepen niet terecht in de vergunde bordelen, zoals bijvoorbeeld mannen en transpersonen. Tegelijk biedt noch de Wrs noch de Toelichting op de nota van wijziging enige garantie voor geregistreerde sekswerkers dat zij legaal in of vanuit huis kunnen werken en/of alleen of samen met collega's elders een werkplek kunnen huren, zoals andere zzp'ers dat kunnen.

Vraag is verder hoe het met de nul-optie zit. Geldt die ook voor individuele zzp-sekswerkers? En hoe verhoudt de nul-optie zich met de gewenste harmonisering van gemeentebeleid?

Voorlopig betekent de prostitutievergunning alleen dat sekswerkers legaal in vergunde bedrijven kunnen werken, wat ze al konden. Tegelijk zal het aantal vergunde bedrijven door de formalisering van de nul-optie verder afnemen. Voor degenen die niet voor een exploitant willen werken of niet in de vergunde sector terecht kunnen, betekent registratie vooral dat ze door de politie in de gaten kunnen worden gehouden terwijl ze geen enkele garantie hebben om 'legaal' zelfstandig te kunnen werken. Daar zit geen sekswerker op te wachten.

#### **Kosten en beveiliging landelijke database**

Een landelijke database met de persoonsgegevens van alle sekswerkers in Nederland, inclusief BSN-nummer en telefoonnummer, is een aantrekkelijk doelwit voor hackers. Een dergelijk databestand heeft ongetwijfeld een behoorlijke handelswaarde en biedt een eindeloze bron voor chantage en bedreiging van sekswerkers. Desondanks gaat noch het wetsvoorstel noch de Toelichting op de Nota van wijziging in op de bescherming van het register tegen risico's zoals bij DigiNotar, het EPD en het COA (lekken gegevens slachtoffers mensenhandel) aan het licht kwamen.

In de Toelichting wordt bij de kosten (para 5, gevolgen voor de regeldruk) niet gesproken over de kosten van beveiliging en het opzetten van een systeem dat misbruik moet voorkomen, zowel op gemeentelijk als landelijk niveau, anders dan dat de kosten voor de bouw en het beheer van het register worden gedekt binnen de begroting van justitie. Het feit dat de overheid zich niet van de risico's van een landelijke database met de persoonsgegevens van sekswerkers bewust lijkt te zijn, betekent niet dat sekswerkers zich hier niet van bewust zijn.

Zoals eerder al in ons commentaar op de Wrs (dd 12 resp. 13 december 2019) aangegeven, worden in het register behalve persoonsgegevens ook gegevens opgenomen over de al-dan-niet terechte observaties van ambtenaren m.b.t. zelfredzaamheid en dwang en eventueel onvergund werken. Daarmee wordt het een semi-politieregister met verregaande invloed op het leven en werk van de betrokken sekswerkers, zonder dat zij hier invloed op hebben of zaken kunnen weerspreken dan wel corrigeren en er mogelijk niet eens van op de hoogte zijn.

Bovendien is er geen garantie dat er geen afgeleide of lokale registers worden gebouwd op basis van het centrale register. Ook kan de politie bij vermoedens van mensenhandel gebruik maken van het register en kunnen gegevens uit het register met buitenlandse politiediensten worden uitgewisseld. Dit kan sekswerkers uit landen waar prostitutie strafbaar is direct in gevaar brengen. Het is niet duidelijk hoe wordt gewaarborgd dat bij beëindiging van het werk in de prostitutie alle gegevens worden doorgehaald, niet alleen in het centrale register, maar ook in mogelijke afgeleide en lokale

registers.

Over de voorwaarden inzake verwerking van persoonlijke gegevens van sekswerkers door exploitanten is in het wetsvoorstel zelfs niets opgenomen (art. 33). Het wetsvoorstel beperkt zich hier tot verwijzing naar nog nader te stellen regels in een nog nader te ontwerpen regeling.

### 3. ERVARINGEN IN DUITSLAND MET VERPLICHTE REGISTRATIE

In de Toelichting (p. 10, gevolgen voor de regeldruk) berekent de staatssecretaris dat ongeveer 10.000 van de naar schatting 27.000 sekswerkers zich zal laten registreren. Naar schatting 17.000 zullen dat dus niet doen. Zij zullen verdwijnen in het ondergrondse, gecriminaliseerde circuit.

De verwachting van de staatssecretaris komt ruwweg overeen met de ervaringen uit Duitsland dat in 2017 via de zgn. *ProstituiertenSchutzGesetz* verplichte registratie en counseling van sekswerkers invoerde. Twee jaar na invoering heeft naar schatting zo'n 20 % van de sekswerkers zich geregistreerd. Doel van de registratie was o.a. de identificatie van slachtoffers van mensenhandel en het informeren van sekswerkers over hun rechten, hulpmogelijkheden en uitstapprogramma's.

Hieronder beschrijven wij wat op dit moment bekend is over de effecten van de invoering van verplichte registratie in Duitsland.

#### **Verdwijning in het 'Dunkelveld'**

Een groot aantal sekswerkers heeft zich niet geregistreerd, maar is verdwenen in wat de Duitsers het 'Dunkelveld' noemen, het onzichtbare circuit.

Volgens federale cijfers zijn eind 2019, 2 jaar na invoering, slechts zo'n 40.400 van de naar schatting 200.000 sekswerkers geregistreerd, dat is iets meer dan 20%.<sup>6</sup> Uit onderzoek in Nordrhein-Westfalen is gebleken dat twee jaar na de inwerkingtreding van de *Prostituiertenschutzgesetz*, bijna 83% van de sekswerkers zich niet heeft geregistreerd en daarmee juist in de illegaliteit is beland, terwijl zij voorheen legaal werkten.<sup>7</sup> Angst voor stigmatisering en onvrijwillige outing maakt dat sekswerkers overstappen van het legale naar illegale ondergrondse circuit. Vooral de meest kwetsbare groepen sekswerkers kunnen niet aan de eisen voor registratie voldoen. Migrantensekswerkers uit landen waar sekswerk illegaal is zijn bovendien bang dat hun familie problemen krijgt met de politie in hun herkomstland. Grote groepen sekswerkers zijn uit het zicht verdwenen, ook voor de vrijwillige, anonieme hulpverlening. Ook deze instanties worden geconfronteerd met een afnemend vertrouwen bij sekswerkers uit angst voor verlies van privacy door de verplicht-gestelde registraties. Sekswerkers vertrouwen ook de hulpverlening niet meer.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag. (2019). Evaluierung des Prostitutionsgesetzes, und des effektiven Schutzes Prostituerter. Drucksache 19/7810. Antwort der Bundesregierung der Abgeordneten Gyde Jensen, Nicole Bauer, Alexander Graf Lambsdorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/7322.

<sup>7</sup> Degenhardt, T., & Lintzen, L.M. (2019). Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW. Dortmund (Zweite korrigierte Fassung vom 14.05.2019), Dortmund, 2019.

<sup>8</sup> AidshilfeNRW. (2019). *Zwei Jahre Prostituiertenschutzgesetz: Aidshilfe NRW fordert Richtungswechsel*; Degenhardt, T., & Lintzen, L.-M. (2019). *Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW*; Deutscher Bundestag. (2019, February 15). *Evaluierung des Prostitutionsgesetzes, des Prostitutionsschutzgesetzes und des effektiven Schutzes Prostituerter*. Drucksache 19/7810. Antwort der Bundesregierung der Abgeordneten Gyde Jensen, Nicole Bauer, Alexander Graf Lambsdorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/7322. Deutscher Bundestag; Ministerium für Heimat, Kommunales Bau und Gleichstellung des Landes. (2019). *Bericht der Landesregierung für die Sitzung des Ausschusses für Gleichstellung und Frauen am 9 Mai 2019 zum Tagesordnungspunkt: Sachstandsbericht zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf das Mitführen der Anmeld*; Wijers, M. (2020, November 6). *Expertmeeting Wet regulering sekswerk (Wrs): Wat kunnen we leren van onze*

### **Toename onveiligheid, discriminatie en stigma**

Ongeregistreerde sekswerkers kunnen niet meer in legale bordelen werken, wat relatief veilige werkplekken zijn, en zijn overgestapt naar internet. Er is een toename van het aantal meldingen bij de hulpverlening van fysiek en seksueel geweld, stalking, en klanten die weigeren te betalen onder het mom van 'je bent niet geregistreerd, je kan toch niet naar de politie gaan'. Hulpverleners signaleren dat de wet discriminatie en stigmatisering van sekswerkers heeft versterkt.

### **Toegenomen kwetsbaarheid voor mensenhandel en uitbuiting**

Meer sekswerkers werken illegaal en zijn daardoor meer kwetsbaar voor mensenhandel en uitbuiting. Door de verschuiving naar internet zijn sekswerkers meer geïsoleerd, hebben ze minder contact met collega's, zijn ze minder bereikbaar voor voorlichting, hulpverlening en peer-education, en is het moeilijker voor slachtoffers om hulp te zoeken. De politie klaagt dat de aanpak van mensenhandel moeilijker is geworden. Een deel van de sekswerkers is geregistreerd onder dwang zonder zich te melden als slachtoffer wat de kans verkleint dat ze actie tegen hun handelaren durven te ondernemen. Een ander deel van de slachtoffers is niet geregistreerd en vermijdt elk contact met de hulpverlening uit angst zelf gestraft te worden vanwege illegaal werken en uit angst voor deportatie. Dit vergroot hun afhankelijkheid van handelaren en misbruikers. Onderzoek naar de effecten op de opsporing en vervolging van mensenhandel op basis van o.a. de misdaadstatistiek van de politie laat geen toename zien van het aantal zaken na invoering van ProstituiertenSchutzGesetz. Eerder zet de al twee decennia lang ingezette lijn van een afname van het aantal geregistreerde zaken door.<sup>9</sup>

### **Opkomst nieuwe markten en mogelijkheden voor chantage en uitbuiting van sekswerkers**

Sekswerkers lopen een groter gevaar om in armoede of de illegaliteit terecht te komen, hun werkplek te verliezen, of problemen met de bescherming van hun persoonlijke data te krijgen. Dit heeft nieuwe mogelijkheden voor chantage en uitbuiting geopend. Aanpassing aan de nieuwe regels leidt tot toegenomen onzekerheid en kwetsbaarheid van sekswerkers en opent nieuwe markten voor bijv. postadressen, het opzetten van websites voor sekswerkers die niet meer in de legale bordelen kunnen werken; en 'security guards', en 'consultants' die aanbieden sekswerkers te helpen om aan alle nieuwe regels te voldoen.

## **4. INVOERING VAN HET 'ZWEEDSE MODEL' VOOR DE MEERDERHEID VAN SEKSWERKERS**

Zoals gesteld, gaat de staatssecretaris er in de toelichting van uit dat ongeveer 17.000 van de naar schatting 27.000 sekswerkers zich niet zal registreren. Dat betekent dat zo'n 17.000 sekswerkers in de toekomst onder het zogenaamde "Zweedse model" zullen vallen. In het Zweedse model is iedereen en alles rondom sekswerk strafbaar, behalve de sekswerker zelf (tenzij twee sekswerkers voor hun veiligheid samenwerken, dan kunnen zij als elkaars pooier worden vervolgd).

Met de invoering van het Zweedse model voor de meerderheid van de sekswerkers laat de Wrs elke pretentie van evidence-led en rights-based beleid los. In plaats van het bevorderen van een gezonde en veilige branche, brengt de Wrs bewust, want voorzienbaar, de veiligheid en gezondheid van de meerderheid van de sekswerkers in Nederland in gevaar en drijft hen in de armen van malafide en criminele dienstverleners. Daarmee kan de Wrs ons inziens als een vorm van immorele wetgeving worden gekwalificeerd.

---

*Oosterburen?*

<sup>9</sup> Henning, J., Hunecke, I., & Walentowitz, G. (2021). Das Prostituiertenschutzgesetz im Lichte der Kriminalitätsstatistik. Vom Inkrafttreten des ProstSchG bis zur Covid-19-Krise. *Monatsschrift Für Kriminologie Und Strafrechtsreform*, 104(4), 359–374. <https://doi.org/10.1515/mks-2021-0144>.



Zowel de dagelijkse praktijk als onderzoek in de landen die dit model hebben ingevoerd van o.a. Amnesty International en Medecins du Monde, laten zien dat criminalisering van klanten leidt tot een verslechtering van de veiligheid, gezondheid en werk- en leefomstandigheden van sekswerkers.<sup>10</sup> Het dwingt sekswerkers op verborgen en geïsoleerde plekken te werken wat hen kwetsbaarder maakt in hun relatie met klanten. Het maakt het moeilijker om klanten vooraf te screenen en veilig te werken. Het vergroot het risico op geweld, beroving en soa/hiv infecties en geeft klanten een middel in handen om sekswerkers te dwingen tot onbeschermd seks of andere ongewenste diensten. Het versterkt discriminatie en stigmatisering, maakt het moeilijker om bij dwang of geweld aangifte te doen of hulp van de politie in te roepen en beperkt hun toegang tot preventie en zorg. Onder zulke omstandigheden zijn sekswerkers eerder geneigd om gevaarlijke en/of uitbuitende werk omstandigheden te accepteren om te vermijden dat zij door de politie gepakt worden en om klanten en/of handelingen te accepteren die ze onder normale omstandigheden zouden weigeren.

Amnesty International zegt bijv. in haar rapport over de effecten van criminalisering van klanten in Ierland:

By criminalizing various aspects of sex work, including brothel keeping and living on earnings of prostitution, Ireland is not only failing in its international human rights law obligations to protect everyone within its jurisdiction from gender-based violence, including violence against women, but also effectively facilitating the targeting and abuse of sex workers by perpetrators. Combined with the

---

<sup>10</sup> Zie voor onderzoek naar de effecten van de criminalisering van klanten (in combinatie met de criminalisering van elke betrokkenheid van derde partijen, ongeacht de aanwezigheid van dwang of uitbuiting, zoals in het Zweedse model en zoals ook de Wrs voorstelt): Amnesty International. (2016). *The human cost of “crushing” the market. Criminalization of sex work in Norway*. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur36/4034/2016/en/>; Amnesty International (2022). *“We live within a violent system”. Structural violence against sex workers in Ireland*. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur29/5156/2022/en/>; Amnesty International Ireland. (2020). *Submission to the Department of Justice and Equality public consultation on Review of the Operation of Part 4 of the Criminal Law (Sexual Offences) Act 2017*; Fuckförbundet. (2019). *Twenty years of failing sex workers. A community report on the impact of the 1999 Swedis Sex Purchase Act*. <https://www.nswp.org/resource/member-publications/twenty-years-failing-sex-workers-community-report-the-impact-the-1999>; Giametta, C., Le Bail, H., & Mai, N. (2018). The impact of the “Swedish model” in France: chronicle of a disaster foretold. In *openDemocracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/impact-of-swedish-model-in-france-chronic/>; Grover, A. (2010). Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover. In *Human Rights Council, UN A/HRC/14/20*. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004180048.i-962.273>; Human Rights Watch. (2019). *Why Sex Work Should Be Decriminalized | Questions and Answers*. <https://www.hrw.org/news/2019/08/07/why-sex-work-should-be-decriminalized>; Le Bail, H., Giametta, C., & Rassouw, N. (2018). *What do sex workers think about the French Prostitution Act? A study on the Impact of the Law of 13 April 2016 against the “Prostitution System” in France*. <https://www.medecinsdumonde.org/en/actualites/publications/2018/04/12/study-impact-law-13-april-2016-against-prostitution-system-france>; Levy, J., & Jakobsson, P. (2014). Sweden’s abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden’s sex workers. *Criminology and Criminal Justice*. <https://doi.org/10.1177/1748895814528926>; Platt, L., Grenfell, P., Meiksin, R., Elmes, J., Sherman, S. G., Sanders, T., Mwangi, P., & Crago, A.-L. (2018). Associations between sex work laws and sex workers’ health: A systematic review and meta-analysis of quantitative and qualitative studies. *PLOS Medicine*. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002680>; UNAIDS. (2021). *Hiv and Sex work. Human Rights Factsheet Series*. <https://www.unaids.org/en/resources/documents/2021/05-hiv-human-rights-factsheet-sex-work>; Vuolajärvi, N. (2019). Governing in the Name of Caring—the Nordic Model of Prostitution and its Punitive Consequences for Migrants Who Sell Sex. *Sexuality Research and Social Policy*, 16, 151–165. <https://doi.org/10.1007/s13178-018-0338-9>; Vuolajärvi, N. (2021). Preventing Violence Against Women or Violence Work?—The Swedish Model of Prostitution. In *SfK Research Seminar, 2021: Sexual Violence in the Nordic Countries*.

limited, if not non-existent, client screening abilities exacerbated by the sex purchase ban, sex workers in Ireland find themselves in an environment where the potential for harm is increased, their autonomy severely affected and with little recourse to protection and support.<sup>11</sup>

UNAIDS schrijft in hun factsheet over HIV and Sex Work:

Critical actions include ending the criminalization of all aspects of sex work, including the purchase, sale and management of sex work; extending labour protections; protecting sex workers against state and private actor violence; and ending stigma and discrimination.

The criminalization of the clients of sex workers has also been repeatedly shown to negatively affect sex workers' safety and health, including reducing condom access and use, and increasing the rates of violence. The criminalization of any aspect of sex work has similar negative public health, violence and well-being outcomes.<sup>12</sup>

Op dit moment loopt er een klacht tegen de criminalisering van klanten door Frankrijk voor het Europese Mensenrechten Hof, aangespannen door 261 sekswerkers in Frankrijk en gesteund door 19 sekswerkers-, gezondheids- en feministische organisaties, waaronder Medecins du Monde.<sup>13</sup> Zij betogen dat de criminalisering van klanten in strijd is met art. 2 (recht op leven), 3 (verbod op onmenselijke en vernederende behandeling) en 8 (recht op privé leven) van het Europese Mensenrechten Verdrag. Het Hof heeft de zaak in april 2021 ontvankelijk verklaard. SekswerkExpertise heeft namens 25 Nederlandse NGOs een zgn. *Third Party Intervention* ingediend.<sup>14</sup>

## 5. NOTA VAN WIJZIGING

### Reikwijdte van de bestanddelen 'behulpzaam zijn bij' en 'winstbejag'

De Toelichting bakent de reikwijdte van de bestanddelen 'behulpzaam zijn bij' en 'winstbejag' nader af. Het blijft echter onduidelijk wie hier onder vallen. Valt hier bijvoorbeeld ook de boekhouder onder of de partner met wie de sekswerker een inkomen deelt of die haar of hem af en toe naar haar/zijn werk brengt? Of de huisbaas? Kortom, de uitleg lost het legaliteitsprobleem niet op.

### Opheffing strafbaarstelling ongeregistreerde sekswerkers en klanten die binnen 24 uur melding doen van misstanden

Het feit dat volgens de Nota van wijziging de sekswerker zelf niet meer strafbaar is verandert niets aan de schadelijke effecten van het Zweedse model. Het is naïef en in strijd met bestaand onderzoek om te denken dat daarmee de belemmeringen weggenomen zouden zijn om melding of aangifte van misstanden te doen. Ongeregistreerde sekswerkers zullen nog steeds niet de hulp van de politie inroepen vanwege de consequenties die dit voor hen heeft, zoals verlies van anonimiteit, werk(plek), inkomen en mogelijk hun woning. Cijfers uit Iers onderzoek, dat in 2017 klanten criminaliseerde,

---

<sup>11</sup> Amnesty International (2022). "We live within a violent system". *Structural violence against sex workers in Ireland*, p. 7. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur29/5156/2022/en/>.

<sup>12</sup> UNAIDS. (2021). *Hiv and Sex work. Human Rights Factsheet Series*.

<https://www.unaids.org/en/resources/documents/2021/05-hiv-human-rights-factsheet-sex-work>

<sup>13</sup> ECHR (2021). *M. A. and Others v. France*. No. 63664/19, 64450/19, 24387/20 et al. Information note.

shorturl.at/oBPU5; Strass, Acceptess-T, Autres Regards, Cabiria, Federation Parapluie Rouge, Griselides, Les amis du bus des Femmes., Medecins du Monde, Paloma, & Sidaction (2019). *France: 250 sex workers appeal to the European Court of Human Rights*. Press Release. shorturl.at/uMNWZ

<sup>14</sup> <https://sekswerkexpertise.nl/third-party-intervention-in-de-zaak-van-franse-sekswerkers-voor-europees-mensenrechtenhof-28-sept-2021/>

laten bijv. zien dat maar 1% van de sekswerkers aangifte doet van een tegen hen gepleegd misdrijf.<sup>15</sup> Contact met de autoriteiten kan bovendien anderen met wie zij samenwerken in gevaar brengen. Zoals een Ierse sekswerker zei in het Amnesty onderzoek: *“The only time I would call the cops would be if I was dying on the floor”*.<sup>16</sup>

Overigens blijft de dreiging van sancties voor ongeregistreerde sekswerkers bestaan, zo niet via het bestuursrecht dan via het civielrecht. Zoals de Toelichting vermeldt: “niet valt uit te sluiten dat er via de civielrechtelijke weg mogelijkheden blijven bestaan om op te treden”.

Eenzelfde argument geldt voor de opheffing van de strafbaarstelling van klanten van ongeregistreerde sekswerkers die binnen 24 uur melding doen van een misstand. Effect daarvan is vooral dat het klanten een extra middel in handen geeft om sekswerkers te chanteren: als je niet doet wat ik wil (onveilige seks, handelingen die de sekswerker niet wil), geef ik je aan bij de politie en dan ben je je werk, inkomen, privacy en mogelijk je huis kwijt.

### **Herhaal gesprek**

Wij wijzen er nogmaals op dat het zo goed als onmogelijk is om in een eenmalig toetsingsgesprek vast te stellen of iemand al dan niet slachtoffer van dwang is (of zal worden). Dit vereist over het algemeen een over een langere periode opgebouwde vertrouwensrelatie. Een gedwongen jaarlijks ‘herhaal’ gesprek met twee ambtenaren maakt nog geen vertrouwensrelatie en verandert hier niets aan.

Verder blijft onduidelijk op welke – objectiveerbare en controleerbare - gronden een vergunning geweigerd kan worden. Hoe dan ook blijft dit een subjectief oordeel, hetgeen de deur open zet naar machtsmisbruik en willekeur. Gaan christelijke ambtenaren bijvoorbeeld meer sekswerkers een vergunning weigeren op grond van hun levensovertuiging dan niet christelijke?

Een herhaal gesprek maakt het risico van vals positieven of negatieven niet minder groot. Een vals positief – afwijzing van de vergunning - berooft de sekswerker van werk en inkomen en drijft hem of haar het criminele circuit in. Een vals negatief - verlening van een vergunning- verleent een slachtoffer een stempel van goedkeuring van de overheid. In beide gevallen wordt de aangiftedrempel voor slachtoffers verhoogd: vergunde slachtoffers zijn immers goedgekeurd door de overheid (wat de bewering van handelaren dat ze samenwerken met de politie aannemelijk maakt voor slachtoffers) en onvergunde slachtoffers verdwijnen in het gecriminaliseerde circuit. Het feit dat een ‘goedgekeurd’ slachtoffer bij het toetsingsgesprek niets heeft aangegeven kan bovendien tegen haar of hem gebruikt worden in een eventuele rechtszaak.

Daarnaast lijkt de overheid haar intentie om geweld tegen sekswerkers te bestrijden te beperken tot mensenhandel met voorbijgaan aan alle andere – veel vaker voorkomende – vormen van geweld waar sekswerkers mee te maken krijgen. Om die aan te pakken moeten sekswerkers ten alle tijde veilig de hulp van de politie kunnen inroepen zonder angst voor negatieve gevolgen zoals onvrijwillige outing, verlies van inkomen, werkplek of woning en moeten zij kunnen vertrouwen op een competente en respectvolle politie die geweld tegen sekswerkers serieus neemt. Op dit punt is nog een wereld te winnen en precies dit wordt ondermijnd door de Wrs.

---

<sup>15</sup> Sex Workers failed by Law again. Press release SWAI, 14 maart 2021.

<https://sexworkersallianceireland.org/2023/03/sex-workers-failed-by-law-again/>.

<sup>16</sup> Amnesty International (2022). *“We live within a violent system”*. *Structural violence against sex workers in Ireland*. <https://www.amnesty.nl/actueel/ierland-wet-tegen-mensenhandel-faciliteert-juist-misbruik-van-sekswerkers>.

## 6. INVOERING BEROEPSVERBOD VOOR SPECIFIEKE GROEPEN SEKSWERKERS: STRIJD MET HET RECHT OP VRIJE BEROEPSKEUZE

Het uitsluiten of weigeren van een 'prostitutievergunning' is een ingrijpende beslissing over het werk en inkomen van een burger die een legaal beroep uitoefent. Het gaat hier feitelijk om het opleggen van een beroepsverbod. In Nederland hebben mensen het recht op vrije beroepskeuze. Zowel de verhoging van de leeftijdsgrens als de zelfredzaamheidstest is in strijd met de vrijheid van beroepskeuze en het recht van volwassen mensen om zelf te beslissen over hun lijf en leven en hoe zij hun arbeid willen verkopen.

Het is de vraag of een dergelijke inperking van het recht op vrije arbeidskeuze juridisch houdbaar is in het licht van art. 19 sub 3 Gw (vrije arbeidskeuze) en of dit het verbod op discriminatie doorstaat.

Hetzelfde geldt voor de verhoging van de wettelijke meerderjarigheidsgrens voor één specifieke groep beroepsbeoefenaren. Naast strijd met het recht op vrije arbeidskeuze van volwassen mensen is dit bovendien in strijd met het systeem van de Nederlandse zedelijkheidswetgeving.

Dit zijn ook de redenen waarom in Duitsland de verhoging van de leeftijd en de bevoegdheid tot weigering van registratie op grond van de verplichte counseling tijdens de parlementaire behandeling van de *ProstituiertenGesetz* zijn geschrapt.

## 7. ALTERNATIEF VOOR DE WRS

Er is ook een alternatief beleid mogelijk. Een beleid dat geïnformeerd wordt door kennis over de effecten van beleid en de rechten van sekswerkers waarborgt, erkent, beschermt en ondersteunt. Dit betekent:

- Decriminalisering van sekswerk: afschaffing van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties voor consensueel sekswerk door volwassenen
- Erkenning van sekswerk als legitieme vorm van arbeid met dezelfde rechten, bescherming en keuzemogelijkheden als andere werkers, inclusief het recht van sekswerkers om zelf te kiezen of zij bij of voor een derde willen werken of als zelfstandige, al dan niet in samenwerking met andere zzp'ers
- Respecteren van de autonomie en zeggenschap van sekswerkers, afschaffen van discriminerende en stigmatiserende wetgeving en beleid, en bestrijden van de discriminatie en stereotypen waarmee sekswerkers worden geconfronteerd.
- Gelijke behandeling met andere burgers, onder meer in de toegang tot sociale, financiële en andere maatschappelijke voorzieningen
- Ondersteuning van door sekswerkers geleide organisaties. Zij spelen een cruciale rol bij het bepleiten en verdedigen van de rechten van sekswerkers.
- Betrekken van sekswerkers als volwaardige partners bij de ontwikkeling, implementatie, monitoring en evaluatie van beleid dat hen aangaat, met respect voor hun kennis, behoeften en wensen. Participatie van sekswerkers verbetert de kwaliteit van beleid en voorkomt ongewenste neveneffecten ten koste van de veiligheid, gezondheid en welzijn van sekswerkers.

## 8. HET RECHT VAN SEKSWERKERS OM VEILIG EN LEGAAL TE KUNNEN WERKEN ZONDER SCHENDING VAN HUN GRONDRECHTEN

Sekswerk is een legaal beroep. Sekswerkers hebben net als andere burgers recht om hun beroep in vrijheid en onder veilige omstandigheden uit te oefenen, zonder discriminatie, uitsluiting en stigma

en ongerechtvaardigde inbreuken op hun grondrechten, waaronder het recht op zelfbeschikking,<sup>17</sup> het recht op bescherming van privacy en de persoonlijke levenssfeer, inclusief het recht op bescherming van gevoelige persoonsgegevens,<sup>18</sup> het recht op vrije arbeidskeuze,<sup>19</sup> het recht op veilige en gezonde werkomstandigheden en het recht op vrij verkeer van diensten.<sup>20</sup> Voor een overzicht van de belangrijkste belemmeringen voor de verwezenlijking van de mensenrechten van sekswerkers en de verplichtingen van staten om deze aan te pakken verwijzen wij naar Amnesty International's *Policy on State Obligations to Respect, Protect and Fulfil the Human Rights of Sex Workers*.<sup>21</sup>

De kern van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is het waarborgen van het recht op persoonlijke vrijheid en het waarborgen van de individuele autonomie. De vergunningplicht en bijbehorende opname in een landelijk 'hoerenregister' staan haaks op deze rechten. Het heeft een negatieve invloed op sekswerkers door de stigmatiserende werking, de inbreuk op de privacy en het contraproductieve effect bij het bestrijden van misstanden. Doordat zij hun persoonsgegevens kenbaar moeten maken, kunnen zij door gemeenteambtenaren en toezichthouders gemakkelijk gevolgd worden aan de hand van de registratie. Zelfs als dat niet de bedoeling van de gemeente zou zijn, bestaat daartoe nog wel het risico – dat zich overigens in de praktijk nu al openbaart. Daarmee heeft registratie een grote impact op de persoonlijke levenssfeer en privacy van sekswerkers. Dit overwogen ook de Afdeling advisering van de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens in hun advisering over het voorstel voor de Wet regulering sekswerk (Wrs).<sup>22</sup>

In haar advies over de Wrs merkt de Afdeling Advies van de Raad van State op:

"De Afdeling wijst erop dat juist de registratie en de daarmee samenhangende vergunningplicht een stigmatiserende werking kunnen hebben voor de prostituees, waarvan zij verdere nadelige gevolgen kunnen ondervinden. De vergunningplicht en registratie zijn daarmee naar het oordeel van de Afdeling tevens een inbreuk op het recht voor het respect voor het privéleven. Immers, de prostituee is zichtbaarder en kan door gemeenteambtenaren en toezichthouders gemakkelijk gevolgd worden aan de hand van het unieke vergunningnummer en telefoonnummer. In een samenleving waarin sekswerk niet altijd wordt beschouwd als een regulier beroep, draagt dit bij aan verdere stigmatisering. Een dergelijke inbreuk dient te worden gerechtvaardigd: de inbreuk moet voorzien zijn bij wet, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en een legitiem doel dienen."<sup>23</sup>

Ook het EHRM wijst op de negatieve gevolgen die registratie als prostituee kan hebben. Zo oordeelde het Hof in zijn uitspraak van 18 oktober 2011 in de zaak *Khelili v. Zwitserland* dat registratie als prostituee een inbreuk op het privéleven betekent, daarbij overwegend dat de term

---

<sup>17</sup> Het EHRM legt het zelfbeschikkingsrecht onder meer uit als dat een ieder zijn eigen keuzes mag maken: "for this freedom to be meaningful, (...) to make choices that accord with one's own views and values, regardless of how irrational, unwise or imprudent such choices may appear to others." EHRM 10 juni 2010, (*Jehova's Witnesses of Moscow/Rusland*), par. 136.

<sup>18</sup> Het recht op privacy en respect voor privéleven: artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. In de zaak *Khelili tegen Zwitserland* uit 2011 oordeelde het EHRM al dat registratie als sekswerker inbreuk maakt op artikel 8 EVRM. Het recht op bescherming van bijzondere persoonsgegevens is vastgelegd in artikel 9 lid 1 AVG.

<sup>19</sup> Het recht op vrije arbeidskeuze: artikel 19 lid 3 Grondwet en artikel 6 van het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).

<sup>20</sup> Het Europese fundamentele recht op het vrije verkeer van diensten: artikelen 56-62 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de Europese Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG).

<sup>21</sup> Amnesty International (2016). *Amnesty International Policy on State Obligations to Respect, Protect and Fulfil the Human Rights of Sex Workers*. <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/4062/2016/en/>.

<sup>22</sup> Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35 715, nr. 4 en de bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35 715, nr. 3.

<sup>23</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35715, nr. 4, p. 13.


'prostituee' haar reputatie kan schaden en problemen kan opleveren in haar dagelijks leven.<sup>24</sup>

Registratie stelt sekswerkers voor de keuze om of zich te registreren en in het 'legale' vergunde circuit te werken (vooropgesteld dat zij daarin een werkplek kunnen vinden) met het noodgedwongen accepteren van een inbreuk op hun recht op privacy, of ongewild uit te wijken naar het onvergunde gecriminaliseerde circuit met behoud van hun zelfstandigheid en privacy maar met alle veiligheidsrisico's van dien. Daarmee raakt registratie en de Wrs, naast de eerder genoemde grondrechten, ook het recht op vrije arbeidskeuze, het recht op arbeid in veilige en gezonde omstandigheden,<sup>25</sup> en het recht op bescherming tegen geweld en misbruik.<sup>26</sup>

Wij roepen daarom op dit wetsvoorstel en deze nota van wijziging niet in te dienen. Mocht de regering toch overgaan tot indiening, dan zullen wij de Staten Generaal oproepen om het voorstel te verwerpen.

Met vriendelijke groet,

Namens bestuur en leden van  
SekswerkExpertise, platform verbetering positie sekswerkers  
Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann



Mw. Mr. drs. Marjan Wijers

SekswerkExpertise  
Platform voor de verbetering van de positie van sekswerkers  
E: [sekswerkexpertise@gmail.com](mailto:sekswerkexpertise@gmail.com)  
Website: <https://sekswerkexpertise.nl/>

Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR)  
Postbus 778 - 2300 AT Leiden  
E: [info@vrouwenrecht.nl](mailto:info@vrouwenrecht.nl)  
Website: <https://www.vrouwenrecht.nl/>

---

<sup>24</sup> EHRM 18 oktober 2011, nr. 16188/07, *Khelili v. Zwitserland*.

<sup>25</sup> Het recht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden vloeit onder andere voort uit de zogenaamde "ILO-verdragen" en wordt beschouwd als een van de vijf fundamentele arbeidsrechten. Dit recht is tevens opgenomen in de Verklaring van de ILO inzake de Fundamentele Principes en Rechten op het Werk. Het recht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden volgt ook uit het Verdrag betreffende arbeidsveiligheid, gezondheid en het werkmilieu (Genève, 22 juni 1981, Trb. 1981, nr. 243, C155) en het Verdrag betreffende een promotioneel kader voor veiligheid en gezondheid op het werk (Genève, 15 juni 2006, Trb. 2011, nr. 229, C187). In april 2022 maakte de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bekend dat Nederland dit verdrag gaat ratificeren (Kamerstukken II 2021/2022, 29 427, nr. 122).

<sup>26</sup> Wij verwijzen daarnaast naar het Verdrag betreffende geweld en intimidatie uit 2019 (ILO-Conventie nr. 190) en de bijbehorende Aanbeveling 206 (International labour standards). Hiermee hebben alle lidstaten van de ILO het recht vastgelegd van ieder mens om te kunnen werken in een klimaat vrij van geweld en intimidatie en in het bijzonder vrij van gendergerelateerd geweld. Art. 6 stelt bijv. "*Elk lid stelt wetten, regelgeving en beleidsmaatregelen op ter waarborging van het recht op gelijkheid en non-discriminatie in beroep en beroepsuitoefening, ook voor vrouwelijke werknemers, alsook voor werknemers en andere personen die behoren tot een of meer kwetsbare groepen of groepen die zich in een kwetsbare positie bevinden en onevenredig zwaar worden getroffen door geweld en intimidatie in de wereld van werk.*" Het kabinet heeft op 13 januari 2023 aangekondigd het verdrag te willen ratificeren. *Kamerstukken II 2022/23 34843 nr. 6 p. 23.*

Utrecht, 20 februari 2023

## **Reactie Internet consultatie Wetsvoorstel Wgts van SekswerkExpertise en Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann**

Bij deze treft u de reactie van SekswerkExpertise en de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR) op de consultatieversie van het wetsvoorstel Wgts. SekswerkExpertise zet zich in voor de verbetering van de positie van sekswerkers en bestaat uit een netwerk van ruim 40 (ex)sekswerkers, dienstverleners, belangenbehartigers, gezondheidswerkers, academici, onderzoekers, juristen en experts op het gebied van sekswerk en mensenhandel. De Vereniging voor Vrouw en Recht 'Clara Wichmann' is een platform van juristen dat als doel *het verbeteren van de rechtspositie van vrouwen heeft*.

Als eerste willen wij wijzen op het rapport van de Commissie Sorgdrager '*Sekswerk in Utrecht. Openlijk, anoniem en nooit ongezien: van repressief naar inclusief*' (Commissie Sorgdrager, 2022). Het rapport Sorgdrager is bijzonder, niet alleen vanwege de inhoud, maar vooral ook om de toon. Die is vanuit een 'willen begrijpen' van wat belangrijk is voor sekswerkers en wat zij nodig hebben om veilig, gezond en prettig te werken. Dat is bijzonder omdat sinds 2000 de discussie over sekswerk vooral gaat over controle en toezicht. De Wgts is hiervan een exponent. De Commissie Sorgdrager doorbreekt dit en dat is een verademing, niet in de laatste plaats voor degenen om wie het gaat, de sekswerkers. Zij worden weer mensen in plaats van objecten van toezicht.

Wij hopen dat de landelijke overheid en de lokale politiek in de voetsporen hiervan wil treden en samen met sekswerkers wil werken aan een veilige en gezonde branche, waar het grondrecht van sekswerkers op privacy en een veilige werkomgeving wordt gerespecteerd en zij beschermd worden tegen geweld en misbruik.

Een dergelijke constructieve en realistische aanpak staat haaks op de inzet van de Wgts, die wij hieronder zullen bespreken. Daarbij komen de volgende punten aan de orde:

1. De voorwaarden voor doorbreking van het verbod op verwerking van gevoelige gegevens;
2. Passende maatregelen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van betrokkene;
3. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer en sekswerk als legaal beroep;
4. Het recht van sekswerkers om veilig en gezond te werken zonder schending van hun grondrechten;
5. Gebruik van registratie voor de opsporing van individuele zelfstandig werkende sekswerkers.

Elk punt wordt afgesloten met een korte conclusie. Wij eindigen met een kort tenslotte.

### **1. De Wgts voldoet niet aan de eisen voor doorbreking van het verbod op registratie van gevoelige gegevens: wettelijke grondslag is niet voldoende**

In de MvT (para 3.2) wordt geconcludeerd dat met een belangenafweging tussen "enerzijds het doel

dat met de inbreuk wordt nagestreefd, namelijk de beheersing, sturing en sanering van de seksbranche en de verbetering van de omstandigheden waaronder in de seksbranche wordt gewerkt, en anderzijds de inmenging in het privéleven die het registreren van gegevens van sekswerkers vormt” voldaan wordt aan de eisen van het EVRM en de Grondwet. Die conclusie is onjuist.

De staatssecretaris merkt terecht op dat registratie van sekswerkers een gevoelig gegeven<sup>27</sup> betreft en verwerking hiervan in beginsel is verboden. De Wgts beoogt hiervoor een wettelijke grondslag te creëren. Dat is echter niet de enige eis voor het maken van een uitzondering op het verbod op verwerking van gevoelige gegevens. Behalve een wettelijke grondslag moet doorbreking van het verbod een legitiem doel dienen en ‘noodzakelijk zijn om redenen van zwaarwegend algemeen belang’ (AVG art. 9, lid 2 sub g). Dit geldt onverkort voor de Wgts.

#### *Noodzakelijk met het oog op een zwaarwegend algemeen belang*

De uitleg van het begrip ‘noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang’ houdt verband met de uitzonderingen in het tweede lid van art. 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het recht op privacy.<sup>28</sup> Uit artikel 10 Grondwet en art. 8 EVRM volgt dat inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer alleen is toegestaan “voor zover bij de wet is voorzien en 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. Wil een inbreuk noodzakelijk zijn, dan moet deze, volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), voorzien in een 'pressing social need' en moet een redelijke verhouding bestaan tussen de inbreuk enerzijds en het legitieme doel dat wordt nagestreefd anderzijds. Daarnaast moet de inbreuk een legitiem doel dienen zoals hiervoor genoemd.

Concreet betekent dit dat registratie van sekswerkers niet alleen een wettelijke grondslag vereist, maar dat registratie ook noodzakelijk moet zijn voor een zwaarwegend algemeen belang. Om te beoordelen of de verwerking van bijzondere persoonsgegevens ‘noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang’ moet op grond van jurisprudentie van het Europese EHRM<sup>29</sup>, naast beoordeling van de zwaarte van het doel, het middel noodzakelijk zijn. Dit houdt in dat:

- het middel (registratie) geschikt moet zijn om het doel te bereiken (doelmatigheidstoets);
- de ernst van de inmenging in het recht op privacy in redelijke verhouding moet staan tot het doel (proportionaliteitstoets);
- het doel niet met minder ingrijpende middelen moet kunnen worden bereikt (subsidiariteitstoets).

Van belang is dat het EHRM in diverse arresten heeft uitgemaakt dat seksualiteit behoort tot de meest intieme aspecten van iemands privacy hetgeen betekent dat slechts bijzonder stringente redenen een inmenging van de overheid kunnen legitimeren<sup>30</sup> (TK 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 7). Ook de Raad van State overwoog in eerdere rechtspraak dat, gelet op het strikte regime voor het

---

<sup>27</sup> Gevoelige gegevens zijn gegevens waarvan de verwerking, gelet op de aard van deze gegevens, een groter risico voor de persoonlijke levenssfeer oplevert dan bij ‘gewone’ persoonsgegevens. Zie verder Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 4, p. 9

<sup>28</sup> Zie onder meer: HR 21 december 2007, LJN BB9133, r.ov. 2.4 van de conclusie van P-G Langemeijer.

<sup>29</sup> Zie onder meer: EHRM 4 december 2008, appl. no. 30562/04 en 30566/04S. (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 18 mei 2010, appl. no. 26839/05 (*Kennedy t. Verenigd Koninkrijk*).

<sup>30</sup> Zie onder meer: EHRM 22 oktober 1981, appl. no. 7525/76 (*Dudgeon t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 26 oktober 1988, appl. no. 10581/83 (*Norris t. Ierland*).



verwerken van bijzondere persoonsgegevens, een stringente rechterlijke toetsing op zijn plaats is.<sup>31</sup>

#### *Passende maatregelen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen*

Naast het voldoen aan bovengenoemde voorwaarden moeten o.g.v. art. 9 lid 2 sub g AVG passende en specifieke maatregelen getroffen worden ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

Een bijkomende eis van art. 5 lid 1 sub c AVG is dat de registratie voldoet aan het beginsel van minimale gegevensverwerking. Alleen het hoogstnoodzakelijke dient te worden geregistreerd.

Hieronder beargumenteren wij waarom de Wgts niet aan de hier boven gestelde voorwaarden voldoet en het daarom sterk de vraag is of het wetsvoorstel rechtelijke toetsing zal doorstaan.

#### **1.1. Het ‘vergemakkelijken van toezicht en handhaving’ is geen ‘zwaarwegend algemeen belang’**

Doel van de Wgts is het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. In de woorden van de MvT:

*“De noodzaak van verwerking [van gevoelige gegevens van sekswerkers] is het kunnen uitvoeren van op grond van artikel 151a, eerste lid, Gemeentewet gestelde gemeentelijke voorschriften door exploitanten van seksbedrijven en het toezicht op en de handhaving van deze voorschriften door gemeenten”.*

Het valt ernstig te betwijfelen of het doel “vergemakkelijken van toezicht en handhaving” een zwaarwegend algemeen belang in het kader van de AVG en EVRM is. Weliswaar merkt de staatssecretaris in de Memorie van Toelichting op dat art. 151a Gemeentewet mede verbetering van de positie van sekswerkers beoogde, waarvoor het “van belang is dat er in een prostitutiebedrijf maatregelen worden getroffen op het gebied van hygiëne en van de gezondheid, de veiligheid, en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees” (IAK-vragen, p.3; MvT onder 3.1). Echter, de staatssecretaris geeft nadrukkelijk aan dat gemeenten geen wettelijke taak hebben in het tegengaan van mensenhandel:

*“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”* en

*“Gegevensverwerking door gemeenten wordt dan ook niet mogelijk gemaakt ten behoeve van de aanpak van mensenhandel”* (IAK-vragen, onder punt 5, p. 3; zie ook MvT onder 2.1).

Reeds eerder werd door de Eerste Kamer bij de behandeling van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) vastgesteld dat ‘het vergemakkelijken van toezicht en handhaving’ geen zodanig zwaarwegend algemeen belang is dat dit een ernstige inbreuk op het privéleven van alle sekswerkers in Nederland rechtvaardigt.<sup>32</sup> Tot diezelfde conclusie kwam de Raad van State in haar advies over de Wrp van 11 september 2009.<sup>33</sup>

Dat de gegevensverwerking in relatie staat tot de gemeentelijk taak en doel lost dit niet op.

Bovendien is het wetsvoorstel innerlijk tegenstrijdig nu enerzijds de noodzaak van registratie wordt onderbouwd door erop te wijzen dat de toezichthouder moet kunnen controleren of de exploitant intake gesprekken houdt met de in zijn/haar bedrijf werkzame sekswerkers en daarbij “let op signalen van uitbuiting of onvrijwilligheid”, resp. “of de exploitant of beheerder zich er regelmatig van heeft vergewist dat de sekswerker niet door derden gedwongen wordt” (MvT, para 2.5), terwijl

<sup>31</sup> Zie: ABRvS 3 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE9698.

<sup>32</sup> Kamerstukken I 2011/12, 32211, C, p. 15; Kamerstukken I 2011/12, 32211, E, p. 13; Handelingen I 2012/13, 28, item 4, p. 34; Kamerstukken I 2012/13, 32211, L.

<sup>33</sup> Raad van State 11 september 2009, No. WO4.09.0150/I, p. 7.

anderzijds de MvT nadrukkelijk stelt dat de aanpak van mensenhandel niet het doel is van de gegevensverwerking en niet tot de taak van gemeente behoort.

### Conclusie

Het doel van de Wgts - het vergemakkelijken van toezicht en handhaving resp. het kunnen uitvoeren van o.g.v. art. 151a Gemeentewet gestelde voorschriften - voldoet niet aan het criterium 'zwaarwegend algemeen belang'. Alleen al om deze reden dient de Wgts verworpen te worden.

#### **1.2. De Wgts voldoet niet aan het noodzakelijkheidsvereiste**

In de MvT geeft de staatssecretaris als noodzaak voor de registratie van sekswerkers het kunnen stellen van voorschriften aan exploitanten. Als achterliggende doelstelling van deze voorschriften noemt de MvT "het creëren van een veilige en gezonde branche voor sekswerkers en het tegengaan van illegale prostitutie". Echter, anders dan de staatssecretaris stelt, maken de achterliggende doelstellingen niet dat voldaan wordt aan het criterium 'zwaarwegend algemeen belang'. Evenmin maken ze het middel van registratie evenredig of wordt hiermee voldaan aan de subsidiariteitstoets, zoals de MvT stelt (3.1).

Om te voldoen aan het noodzakelijkheidsvereiste moet de verwerking van bijzondere gegevens in redelijke verhouding staan tot het doel (proportionaliteitseis); geschikt zijn om het doel te bereiken (doelmatigheidseis); en moeten er geen minder ingrijpende middelen voorhanden zijn (subsidiariteitseis). Wij bespreken hieronder de verschillende elementen van het noodzakelijkheidsvereiste stuk voor stuk.

#### *Registratie is niet proportioneel*

Nu 'vergemakkelijken van toezicht en handhaving' niet voldoet aan de eis van 'zwaarwegend algemeen belang' is het middel van registratie per definitie niet proportioneel. Ook staat de ernst van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van sekswerkers en de impact die dit op hen kan hebben niet in redelijke verhouding tot het doel van registratie.

Zoals de MvT zelf aangeeft, grijpt registratie diep in op het recht op privacy van sekswerkers. Sekswerkers verzetten zich met reden tegen registratie, net zoals het een reden heeft dat het feit dat iemand als sekswerker werkt een gevoelig gegeven is. Gevoelig omdat het stigma op sekswerk, zoals in veel wetenschappelijke onderzoek is beschreven, maakt dat bekendwording ingrijpende gevolgen kan hebben, zoals sociale uitsluiting, verlies van familie, huisuitzetting, bedreiging, afpersing, stalking en andere vormen van geweld, verlies van nevenarbeid, en problemen om in de toekomst van werk te veranderen. Zie hiervoor onder meer het onderzoek van SoaAids Nederland en Proud naar geweld tegen sekswerkers (Kloek & Dijkstra, 2018).

#### *Registratie is geen geschikt middel en leidt tot ongewenste neveneffecten*

Anders dan de MvT stelt, is registratie geen geschikt middel voor het vergemakkelijken van toezicht of "het creëren van een veilige en gezonde branche voor sekswerkers en het tegengaan van illegale prostitutie". Zoals de staatssecretaris zelf reeds aangeeft willen sekswerkers als gevolg van het stigma vaak anoniem blijven en creëert registratie het risico dat zij uit het vergunde circuit verdwijnen hetgeen hen meer kwetsbaar maakt (para 3.2). Registratie heeft derhalve als voorspelbaar risico dat sekswerkers juist uit het zicht van politie en hulpverlening verdwijnen en 'illegale' prostitutie toeneemt ten koste van hun veiligheid en gezondheid.

Veel sekswerkers willen niet dat hun persoonlijke gegevens gedeeld worden met politie en gemeenten. Zij willen hun werk geheim houden of hebben geen vertrouwen in de overheid. De angst

is groot dat gegevens openbaar worden of dat misbruik van de gegevens wordt gemaakt door personen die toegang hebben tot het registratiesysteem. Ervaringen met registratie in Den Haag, Utrecht en Amsterdam hebben de weerstand hiertegen nog verder verhoogd. Zo werd in Utrecht de registratie als sekswerker eenvoudig zichtbaar in het politiesysteem bij politiecontacten die niets te maken hadden met het werken in de seksindustrie, zoals reguliere verkeerscontroles. Sekswerkers hebben geen enkel vertrouwen in beloften van de overheid over privacybescherming, al zullen zij door gebrek aan vertrouwen en angst voor de gevolgen niet snel een klacht indienen of naar de rechter stappen (SoaAids Nederland et al., 2018). Bovendien geven sekswerkers aan steeds meer last te hebben van stigma en taboe als gevolg van het toenemend repressieve beleid van de overheid met als gevolg een groeiende angst voor discriminatie en (sociale) uitsluiting. (Kloek & Dijkstra, 2018; SoaAids Nederland et al., 2018). Zij zullen ter bescherming van hun privacy en veiligheid registratie vermijden.

Dit wordt bevestigd door de ervaringen in Duitsland dat in 2017 verplichte registratie van sekswerkers invoerde. Onderzoek laat zien dat een groot aantal sekswerkers zich niet heeft geregistreerd, maar is verdwenen in wat de Duitsers noemen, het 'Dunkelfeld', het onzichtbare circuit. Volgens federale cijfers zijn eind 2019, 2 jaar na invoering, slechts zo'n 40.400 van de naar schatting 200.000 sekswerkers geregistreerd, dat is iets meer dan 20%. Uit onderzoek in Nordrhein-Westfalen is gebleken dat twee jaar na de inwerkingtreding van de *Prostituiertenschutzgesetz*, bijna 83% van de sekswerkers zich niet heeft geregistreerd en daarmee juist in de illegaliteit is beland, terwijl zij voorheen legaal werkten. Angst voor stigmatisering en onvrijwillige outing maakt dat sekswerkers overstappen van het legale naar illegale ondergrondse circuit. Vooral de meest kwetsbare groepen sekswerkers kunnen niet aan de eisen voor registratie voldoen.

Migrantensekswerkers uit landen waar sekswerk illegaal is zijn bovendien bang dat hun familie problemen krijgt met de politie in hun herkomstland. Grote groepen sekswerkers zijn uit het zicht verdwenen, ook voor de vrijwillige, anonieme hulpverlening. Ook deze instanties worden geconfronteerd met een afnemend vertrouwen bij sekswerkers uit angst voor verlies van privacygegevens door de verplicht-gestelde registraties (AidshilfeNRW, 2019; Degenhardt & Lintzen, 2019; Deutscher Bundestag, 2019; Ministerium für Heimat Kommunales Bau und Gleichstellung des Landes, 2019; Wijers, 2020).

Eerder wezen bij de behandeling van de Wrp de Raad van State<sup>34</sup> en het toezichthoudend Committee van het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW) al op dit risico. Zo sprak het CEDAW Committee in haar aanbevelingen de vrees uit dat verplichte registratie ertoe kan leiden dat de meerderheid van de prostituees illegaal gaat werken en hen kwetsbaarder maakt voor geweld en uitsluiting:

*The Committee is concerned that the new bill on prostitution in the Netherlands making the registration of prostitutes compulsory may lead the majority of prostitutes to work illegally. Among those prostitutes are migrant women from third countries who will not have the possibility of registering. The Committee is therefore concerned that the law, rather than improving the situation of prostitutes, might on the contrary undermine efforts to combat the sexual exploitation of women and increase the vulnerability of prostitutes who are not able or not willing to register by worsening their working conditions and exacerbating their social exclusion. The Committee expresses concern that this new legislation may also create serious risks for registered prostitutes' privacy and safety (CEDAW/C/NLD/CO/5 - 5 February 2010).*

Ook sekswerkers zelf, hulpverleners, gezondheidsorganisaties, onderzoekers, juristen en andere experts op het gebied van sekswerk en het tegengaan van misstanden spraken eerder al in

---

<sup>34</sup> Afdeling advies Raad van State, wetgevingsadvies 11 september 2009, no.W04.09.01 50/1.

verschillende brieven aan de Tweede en Eerste Kamer soortgelijke zorgen uit.<sup>35</sup> Zij verwachtten dat verplichte registratie een tegenovergesteld effect zal hebben en zal leiden tot een vlucht naar het onvergonde circuit. Dat betekent minder zicht op de sector in plaats van meer en een toename van de kwetsbaarheid van sekswerkers voor dwang, chantage, geweld en uitbuiting, hetgeen in strijd is met de doelstellingen van het wetsvoorstel. De Wgts vergroot het risico op verwezenlijking van deze bezwaren. Daarmee is registratie een ongeschikt middel en voldoet het niet aan het doelmatigheidsvereiste.

*Er zijn andere middelen mogelijk die minder ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van sekswerkers*

Anders dan de staatssecretaris stelt maken de achterliggende doelen van het stellen van voorschriften niet dat registratie voldoet aan de subsidiariteitseis.

Voor zover toezicht en handhaving van de regels t.a.v. seksbedrijven dienen “ter versterking van de sociale positie van de sekswerker”, waarbij het m.n. gaat om maatregelen “op het gebied van hygiëne en van de gezondheid, de veiligheid, het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees” (beantwoording IAK-vragen, p. 3) zijn er andere middelen om het doel te bereiken die geen inbreuk maken op het recht op privacy van sekswerkers, effectiever zijn en geen negatieve effecten hebben op het zelfbeschikkingsrecht van sekswerkers en hun veiligheid, gezondheid en welzijn.

Daarbij kan met name gedacht worden aan maatregelen die zich richten op een structurele aanpak van problemen in plaats van (preventieve) controle van individuele sekswerkers, op versterking van de positie van sekswerkers in plaats van op repressie en inbreuk op hun grondrechten, en op de rol die de community van sekswerkers zelf kan spelen in het creëren van een veilige en gezonde werkomgeving. Daarbij past, wat de Commissie Sorgdrager (2022) noemt ‘leren vanuit doen’ en in te zetten op de ontwikkeling van een structuur die het mogelijk maakt om daar waar zich problemen voordoen samen met de betrokken stakeholders - sekswerkers, hulpverleners, toezichthouders, buurtbewoners – oplossingen te zoeken.

Wij noemen een paar voorbeelden van maatregelen die zich richten op de in de MvT aangegeven onderliggende doelstellingen van het stellen van voorschriften o.g.v. 151a Gemeentewet, *in casu* de verbetering van de positie van sekswerkers en de omstandigheden waaronder in de sector wordt gewerkt en de bestrijding van misstanden, zonder dat inbreuk op fundamentele rechten en belangen van sekswerkers wordt gemaakt:

- Handhaving van de opting-in voorwaarden. Deze beogen het zelfbeschikkingsrecht van de sekswerker te waarborgen, echter geen enkele overheidsinstantie voelt zich verantwoordelijk voor handhaving en controle. Hoewel dit probleem al meermalen en door verschillende partijen is gesignaleerd, is hier nooit actie op genomen (zie o.a. Wijers & Bijleveld, 2014). Voldoen aan de opting-in voorwaarden is zelfs geen onderdeel van gemeentelijke vergunningstelsels. In dit kader kan ook de inrichting van een laagdrempelig meld- en bemiddelingspunt voor klachten over naleving van de opting-in voorwaarden een wezenlijke bijdrage leveren aan de verbetering van de arbeidsomstandigheden van sekswerkers en versterking van hun zelfbeschikkingsrecht zonder dat inbreuk op hun grondrechten wordt gemaakt;

---

<sup>35</sup> Zie o.a. brieven d.d. januari 2009 (Rode Draad); 22 januari 2009 (Soa Aids Nederland); 30 november 2009 (Soa Aids Nederland); 1 december 2009 (VVR; Netwerk VN Vrouwenverdrag); 20 april 2010 (div. organisaties en deskundigen), 20 juni 2010 (div. organisaties en deskundigen), 21 april 2011 (Soa Aids Nederland); 9 mei 2011 (VVR), 12 juni 2012 (Rode Draad; VVR); 14 maart 2013 (RutgersWPF/Soa Aids Nederland); 24 mei 2013 (VVR); 12 december 2019 (SekswerkExpertise), 12 december 2019 (diverse academici), 13 december 2019 (VVR).

- Scheiding van sekswerk (werk) en mensenhandel (misdrijf), onder meer door overheveling van sekswerk van het Ministerie van Justitie en Veiligheid naar het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de arbeidsrechtelijke aspecten van sekswerk beter aan bod te laten komen, zoals recent in een (verworpen) motie van Bij1 is voorgesteld;
- Aanpakken van weigeringen door politie om aangiften van sekswerkers van dwang en geweld, waaronder stalking en afpersing, op te nemen; verbetering van de opvolging van signalen; waarborgen dat sekswerkers veilig hulp van de politie kunnen inroepen bij dwang, geweld of uitbuiting, zonder angst voor negatieve gevolgen, zoals verlies van werkplek, inkomen of woning; ondersteuning van slachtoffers mensenhandel en uitbuiting zonder dat van hen geëist wordt dat zij hun werk en inkomen opgeven of het hen onmogelijk wordt gemaakt nog in een vergund bedrijf te werken.<sup>36</sup>
- Uitbreiding van veldwerk in plaats van de huidige wegbezuinigingen; versterking en adequate financiering van sekswerkers organisaties.
- Wellicht het belangrijkste middel is echter herstel van het vertrouwen van sekswerkers in de overheid. Voorwaarde hiervoor is dat beleid ontwikkeld wordt in samenwerking met sekswerkers in plaats van sekswerkers steeds verder van de overheid te vervreemden door een toenemend repressief beleid dat in tegenstelling tot de doelstellingen geen rekening houdt met hun belangen en zorgen. Door beleid in samenwerking te ontwikkelen wordt ook voorkomen dat maatregelen ongewenste neveneffecten hebben. Sekswerkers kennen de sector immers het beste en zijn de eersten die belang hebben bij een veilige en gezonde sector. Op lokaal niveau zijn er ook voorbeelden van dit soort samenwerkend beleid, bijv. in Den Bosch (Dijkstra & Tydeman, 2022).

## **Conclusie**

De Wgts voldoet niet aan de voorwaarden voor doorbreking van het verbod op verwerking van gevoelige persoonsgegevens. Het vergemakkelijken van toezicht en handhaving is geen zwaarwegend algemeen belang. De inbreuk als gevolg van registratie is niet proportioneel, er zijn immers andere methoden om het doel te bereiken zonder inbreuk op het recht op privacy. Registratie heeft bovendien als mogelijk tegengesteld gevolg dat sekswerkers juist uit het zicht verdwijnen en is daarmee ook geen geschikt middel.

## **2. De Wgts voorziet niet in passende maatregelen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van betrokkenen**

Een fundamenteel grondrecht en belang van sekswerkers is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, om redenen zoals hierboven uiteengezet. De MvT zegt echter vrijwel niets over waarborgen m.b.t. de veiligheid van het register, welke gegevens verwerkt mogen worden, de veiligheid van verwerking van gevoelige gegevens door exploitanten, en het gebruik van

---

<sup>36</sup> In tegenstelling tot wat vaak wordt gesuggereerd gaat mensenhandel niet alleen over meisjes en vrouwen die tegen hun wil tot prostitutie worden gedwongen, maar ook over volwassen vrouwen die bewust besluiten in de prostitutie te werken of daarin al werkzaam zijn maar vervolgens in een situatie van uitbuiting, dwang en misbruik terecht komen. Uit analyses van de NRM (Nationale Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM, 2012, 57) naar de toegepaste dwangmiddelen in 111 zaken van seksuele uitbuiting blijkt bijvoorbeeld dat slechts in 22% van de tenlasteleggingen (en 16% van de bewezenverklaringen) sprake was van misleiding t.a.v. de aard van de werkzaamheden (Vanwesenbeeck et al., 2019). Vaak wordt echter van slachtoffers mensenhandel geëist dat zij stoppen met werk in de prostitutie of kunnen zij niet meer terecht in de vergunde sector omdat exploitanten bang zijn hun vergunning te verliezen wanneer zij ex-slachtoffers in hun bedrijf laten werken.

webcrawlers.

Over welke gegevens verwerkt mogen worden vermeldt de MvT alleen dat “het aanleggen van dossiers over sekswerkers door gemeenten uitdrukkelijk niet is toegestaan”, en dat “alle verwerkingen van gegevens tot doel [dienen] te hebben om toezicht te houden op de naleving van voorschriften door de exploitant van een seksbedrijf en de handhaving hiervan”(MvT, onder 2.6).

Met betrekking tot de bescherming van gegevens, wordt de volledige verantwoordelijkheid neergelegd bij gemeenten en de exploitanten. De MvT stelt slechts voor de reeds bestaande wettelijke voorwaarde van art. 9 lid 2 sub g AVG nog een keer extra in het wetsvoorstel op te nemen, *in casu* dat passende en specifieke maatregelen getroffen worden ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene. Welke dat zijn wordt geheel overgelaten aan gemeenten en exploitanten:

*“Omdat de regels die de gegevensverwerking mogelijk maakt worden gesteld door gemeenten en exploitanten rust op deze gemeenten en de exploitanten die het betreft dan ook de verplichting op de gegevensverwerking in te richten op een wijze die de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens eerbiedigt (...).”*

Wel worden een aantal ‘tips’ gegeven voor passende maatregelen, zoals beveiligingsmaatregelen tegen inbreuken van buitenaf, het zoveel mogelijk beperken van de toegang tot de gegevens, en het loggen van het raadplegen van de betreffende systemen. Blijkbaar ziet de nationale overheid geen verantwoordelijkheid voor zichzelf in het waarborgen van de veiligheid van gegevens en de bescherming van de privacy van sekswerkers, ondanks de betreffende verdragsverplichtingen.

V.w.b. de bescherming van de fundamentele belangen van betrokkenen beperkt de MvT zich tot de aanbeveling dat sekswerkers op laagdrempelige wijze kunnen vernemen hoe de rechten die de AVG hen toekent kunnen worden waargemaakt, en dat zij op een “toegankelijke en passende wijze” erachter kunnen komen welke gegevens van hen worden verwerkt en hoe zij bijvoorbeeld een verzoek tot inzage bij de gemeente kunnen indienen (MvT onder 3.1).

Onduidelijk blijft welke gegevens geregistreerd mogen worden en hoe voldaan wordt aan de eis dat slechts het hoogstnoodzakelijke geregistreerd mag worden (art. 5 lid 1 sub c AVG). Zo wordt gesteld dat toezichthouders verslagen van intake gesprekken van exploitanten met sekswerkers mogen inzien. Niet duidelijk is of toezichthouders gegevens daaruit mogen opnemen in hun eigen registratiesysteem, of ook andere documentatie met persoonsgegevens van sekswerkers mag worden ingezien, en wat onder ‘hoogstnoodzakelijke gegevens’ valt. Hetzelfde geldt voor exploitanten. Onduidelijk is welke persoonsgegevens van sekswerkers zij als ‘hoogstnoodzakelijk’ mogen registreren. Horen daar bijv. ook gegevens over het privé (seks)leven van sekswerkers bij, zoals bijv. de vraag of zij een partner hebben, hoe hun familierelaties zijn, hoe zij vervoer naar hun werk hebben geregeld, en of zij schulden hebben? Ook is niet duidelijk welke veiligheidsmaatregelen de exploitant dient te nemen. Overigens dient te worden opgemerkt dat, anders dan de MvT stelt, de exploitant uitdrukkelijk geen werkgever is (met de daarbij horende plichten) in de opting-in regeling. Integendeel, het verplichte gebruik van opting in de sector dient enerzijds het doel de belastingafdracht in de sector te garanderen en anderzijds de exploitant te vrijwaren van aansprakelijkheid als werkgever.

Voorts is het onduidelijk hoe de geregistreeerde persoonsgegevens beschermd worden tegen risico’s als bij DigiNotar, het EPD en andere datalekken<sup>37</sup> aan het licht kwamen, anders dan dat de

---

<sup>37</sup>Denk daarbij o.a. aan het lekken van data van het COA met meldingen van signalen over mensenhandel, inclusief namen, geboortedata en nationaliteiten van mogelijke daders, slachtoffers en getuigen

verantwoordelijkheid daarvoor zonder verdere specificatie bij gemeenten en exploitanten wordt gelegd. Het zal geen verrassing zijn dat een register met de persoonsgegevens van sekswerkers uitermate interessant is voor hackers en een rijke bron voor (potentiële) afpersers.

Merkwaardigerwijs wordt gesteld dat het wetsvoorstel financieel neutraal is, al wordt wel aangegeven dat indien gemeenten gebruik maken van de bevoegdheid om gegevens te verwerken het treffen van passende maatregelen mogelijk wel kosten met zich meebrengt. Dit lijkt een grove onderschatting van hetzij de eisen die aan de beveiliging van bijzondere persoonsgegevens worden gesteld, hetzij van de kosten die dat met zich meebrengt. Mogelijk is het ook indicatief voor het geringe belang dat aan de bescherming van gevoelige gegevens van sekswerkers wordt gehecht. In dit kader verwijzen wij graag naar een recent artikel in de NRC waarin de AP constateert dat het kabinet niet erg zorgvuldig omspringt met Europese privacywetgeving bij het schrijven van nieuwe wetsvoorstellen. O.a. constateert de voorzitter van het AP daarin dat “in nieuwe wetsvoorstellen de artikelen over gegevensbescherming te vaak algemeen en vaag [zijn] geformuleerd, waardoor de overheid zichzelf te veel vrijheid geeft om naar eigen inzicht gevoelige persoonsgegevens van burgers te verwerken, onderling te delen en voor andere doeleinden te gebruiken”.<sup>38</sup>

Voorts wordt in de MvT niet aangegeven hoe gemeentelijke registratie van sekswerkers zich verhoudt tot de Wet Politiegegevens, welke waarborgen er zijn om te zorgen dat niet te veel ambtenaren toegang tot het register, resp. een toezichtfunctie krijgen, en welke garanties er zijn dat de betrokken persoonsgegevens uit alle bestanden, inclusief politiedatabanken en evt. andere afgeleide registers, worden verwijderd na 5 jaar of als een sekswerker zich laat uitschrijven.

De Wgts bevat bovendien geen garantie dat er geen afgeleide registers worden gebouwd en dat er geen internationale uitwisseling van gegevens plaatsvindt op basis van de Wet Politiegegevens. Dit laatste kan bijv. sekswerkers uit landen waar sekswerkers strafbaar zijn in gevaar brengen.

### **Conclusie**

O.g.v. art. 9 AVG moeten passende en specifieke maatregelen getroffen worden ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokken sekswerkers. Ook het EHRM stelt, op basis van art. 8 EVRM, hogere eisen aan de in wetgeving neer te leggen (juridische) waarborgen, o.a. met betrekking tot strikt noodzakelijke persoonsgegevens, de bewaartermijn van gegevens, toegangsbeheer, het beveiligingsniveau, geheimhoudingsverplichting etc. De Wgts voorziet hier op geen enkele wijze in.

### **3. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer**

Zoals hierboven reeds besproken, erkent de MvT onder het kopje “bescherming persoonlijke levenssfeer” (para 3.2) dat sekswerkers een maatschappelijk kwetsbare positie hebben, dat registratie een stigmatiserende werking kan hebben, en dat het risico bestaat dat registratie ertoe leidt dat sekswerkers niet meer bij vergunde bedrijven willen werken uit angst dat hun gegevens (per abuis) openbaar worden gemaakt en vervolgens overstappen naar het onvergunde circuit, waar zij extra kwetsbaar zijn voor geweld.

In de MvT gaat de staatssecretaris niet op de bovengenoemde risico's, anders dan nog een keer te

---

(<https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5161490/data-slachtoffers-mensenhandel-gelekt-online-op-internet-coa/>)

<sup>38</sup> [Het kabinet verwaarloost grondrechten, zegt de privacywaakhond - NRC.](https://www.nrc.nl/nieuws/2022/12/20/kabinet-negeert-europese-privacywetgeving-bij-schrijven-van-nieuwe-wetsvoorstellen-a4152138)

(<https://www.nrc.nl/nieuws/2022/12/20/kabinet-negeert-europese-privacywetgeving-bij-schrijven-van-nieuwe-wetsvoorstellen-a4152138>)

stellen dat registratie nodig is om misstanden tegen te gaan, hoewel diezelfde MvT eerder stelt dat het tegengaan van misstanden nadrukkelijk juist niet de bedoeling is van de Wgts (zie 1.1.). Dit is tegenstrijdig.

Voorts gaat de staatssecretaris niet in op het risico dat registratie mogelijk juist meer misstanden creëert in plaats van deze tegen te gaan (zie ook 1.2). Sterker nog, gesteld wordt dat registratie in het belang van sekswerkers is omdat het immers “niet zo moet zijn” dat zij zich in een kwetsbare positie bevinden omdat hun gegevens niet verwerkt kunnen worden. Dit lijkt toch ernstig op een “*Umwertung aller Werte*” en getuigt op zijn minst van groot dedain voor de redenen waarom sekswerkers zich verzetten tegen registratie en van mening zijn dat registratie hen niet beschermd maar juist in gevaar brengt. Het laat vooral ook zien hoe het argument ‘verbetering van de positie van sekswerkers’ te pas en te onpas wordt gebruikt om repressie te legitimeren.

Indicatief is dat in deze paragraaf sekswerkers totaal ontbreken als partners in het creëren van een veilige en gezonde sector. Zij zijn slechts te controleren objecten door exploitanten in hun rol als ‘poortwachter’, waarbij gemeenten op hun beurt weer optreden als controleurs van de exploitanten.

Op de verhouding met art. 8 EVRM en art. 10 van de Grondwet is hierboven onder 1 al ingegaan.

### **Conclusie**

De MvT erkent dat registratie een stigmatiserende werking heeft en het risico inhoudt dat sekswerkers juist in een meer kwetsbare positie worden gebracht. Daar blijft het bij. De staatssecretaris gaat niet in op hoe hij beoogt de negatieve effecten op te vangen. De zorgen van sekswerkers over de effecten van registratie op hun persoonlijke levenssfeer worden genegeerd.

### **4. Sekswerkers moeten veilig en legaal kunnen werken zonder schending van hun grondrechten**

Zoals de staatssecretaris stelt is sekswerk een legaal beroep. Sekswerkers hebben net als andere burgers recht om hun beroep in vrijheid en onder veilige omstandigheden uit te oefenen, zonder discriminatie, uitsluiting en stigma en ongerechtvaardigde inbreuken op hun grondrechten, waaronder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op vrije arbeidskeuze, het recht op veilige en gezonde werkomstandigheden en het recht op bescherming van (bijzondere) persoonsgegevens.

De kern van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is het waarborgen van het recht op persoonlijke vrijheid en het waarborgen van de individuele autonomie. Registratie staat daarentegen haaks op deze rechten. Het heeft een negatieve invloed op sekswerkers door de stigmatiserende werking, de inbreuk op de privacy en het contraproductieve effect bij het bestrijden van misstanden. Doordat zij hun persoonsgegevens kenbaar moeten maken, kunnen zij door gemeenteambtenaren en toezichthouders gemakkelijk gevolgd worden aan de hand van de registratie. Zelfs als dat niet de bedoeling van de gemeente zou zijn, bestaat daartoe nog wel het risico. Daarmee heeft registratie een grote impact op de persoonlijke levenssfeer en privacy van sekswerkers. Dit overwogen ook de Afdeling advisering van de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens in hun advisering over het voorstel voor de Wet regulering sekswerk (Wrs).<sup>39 40</sup>

---

<sup>39</sup> Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35 715, nr. 4 en de bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35 715, nr. 3.

<sup>40</sup> Ook het EHRM wijst op de negatieve gevolgen die registratie als prostituee kan hebben. Zo oordeelt het Hof in zijn uitspraak van 18 oktober 2011 in de zaak *Khelili/Zwitserland* dat registratie als prostituee een inbreuk op het privéleven betekent, daarbij overwegend dat de term ‘prostituee’ haar reputatie kan schaden en problemen kan opleveren in haar dagelijks leven. EHRM 18 oktober 2011, nr. 16188/07, *Khelili v. Zwitserland*.



In haar advies over de Wrs merkt de Afdeling Advies van de Raad van State op:

*"De Afdeling wijst erop dat juist de registratie en de daarmee samenhangende vergunningplicht een stigmatiserende werking kunnen hebben voor de prostituees, waarvan zij verdere nadelige gevolgen kunnen ondervinden. De vergunningplicht en registratie zijn daarmee naar het oordeel van de Afdeling tevens een inbreuk op het recht voor het respect voor het privéleven. Immers, de prostituee is zichtbaarder en kan door gemeentebambtenaren en toezichthouders gemakkelijk gevolgd worden aan de hand van het unieke vergunningnummer en telefoonnummer. In een samenleving waarin sekswerk niet altijd wordt beschouwd als een regulier beroep, draagt dit bij aan verdere stigmatisering. Een dergelijke inbreuk dient te worden gerechtvaardigd: de inbreuk moet voorzien zijn bij wet, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en een legitiem doel dienen."<sup>41</sup>*

Registratie stelt sekswerkers voor de keuze om of in het vergunde veilige circuit te werken (vooropgesteld dat zij daarin een werkplek kunnen vinden) met het noodgedwongen accepteren van een inbreuk op hun recht op privacy, of uit te wijken naar het onvergunde circuit met behoud van hun zelfstandigheid en anonimiteit maar met alle veiligheidsrisico's van dien. Daarmee raakt registratie ook het recht op vrije arbeidskeuze, het recht op arbeid in veilige en gezonde omstandigheden,<sup>42</sup> en het recht op bescherming tegen geweld en misbruik.<sup>43</sup>

### **Conclusie**

De Wgts heeft een negatieve invloed op sekswerkers vanwege de stigmatiserende werking, de inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het contraproductieve effect bij het bestrijden van misstanden. Geconcludeerd moet worden dat de Wgts tekort schiet in de bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van sekswerkers en daarmee niet voldoet aan de voorwaarden van art. 9 AVG.

### **5. Wie zijn betrokken: gebruik van registratie voor opsporing en sanctionering zelfstandig werkende sekswerkers (ZZP-sekswerkers)**

In de Mvt wordt de nadruk gelegd op het belang van registratie voor toezicht van gemeenten op exploitanten van seksbedrijven en van exploitanten op sekswerkers. Daarnaast wordt het belang van registratie genoemd om op te kunnen treden tegen onvergunde/illegale exploitanten o.a. via het bezoeken en opslaan van advertenties van sekswerkers – en voor het “tegingaan van illegale prostitutie” (IAK-vragen, punt 5; MvT onder 2.5, 2.6 en 3.1).

---

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35715, nr. 4, p. 13.

<sup>42</sup> Het recht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden vloeit onder andere voort uit de zogenaamde "ILO-verdragen" en wordt beschouwd als een van de vijf fundamentele arbeidsrechten. Dit recht is tevens opgenomen in de Verklaring van de ILO inzake de Fundamentele Principes en Rechten op het Werk. Het recht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden volgt ook uit het Verdrag betreffende arbeidsveiligheid, gezondheid en het werkmilieu (Genève, 22 juni 1981, Trb. 1981, nr. 243, C155) en het Verdrag betreffende een promotioneel kader voor veiligheid en gezondheid op het werk (Genève, 15 juni 2006, Trb. 2011, nr. 229, C187). In april 2022 maakte de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bekend dat Nederland dit verdrag gaat ratificeren (Kamerstukken II 2021/2022, 29 427, nr. 122).

<sup>43</sup> Wij verwijzen daarnaast naar het Verdrag betreffende geweld en intimidatie uit 2019 (ILO-Conventie nr. 190) en de bijbehorende Aanbeveling 206 (International labour standards). Hiermee hebben alle lidstaten van de ILO het recht vastgelegd van ieder mens om te kunnen werken in een klimaat vrij van geweld en intimidatie en in het bijzonder vrij van gendergerelateerd geweld. Art. 6 stelt bijv. "Elk lid stelt wetten, regelgeving en beleidsmaatregelen op ter waarborging van het recht op gelijkheid en non-discriminatie in beroep en beroepsuitoefening, ook voor vrouwelijke werknemers, alsook voor werknemers en andere personen die behoren tot een of meer kwetsbare groepen of groepen die zich in een kwetsbare positie bevinden en onevenredig zwaar worden getroffen door geweld en intimidatie in de wereld van werk."

Hoewel de MvT stelt dat de verwerking van de betreffende bijzondere persoonsgegevens “altijd rechtstreeks in verband dient te staan tot de regels die worden gesteld op grond van artikel 151a, eerste lid, van de Gemeentewet, oftewel de voorschriften die betrekking hebben op het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling” en “[H]et uitdrukkelijk niet [is] bedoeld dat de bevoegdheid om gegevens van sekswerkers te verwerken wordt gebruikt voor toezicht en handhaving op individuele sekswerkers” verwachten wij op grond van de huidige praktijk dat gemeenten hun registratiebevoegdheid ook zullen gebruiken voor het opsporen en bestraffen van zelfstandig (thuis of vanuit huis) werkende sekswerkers.

Zoals de MvT correct stelt geeft art. 151a Gemeentewet gemeenten uitsluitend de bevoegdheid voor het vaststellen van voorschriften voor het ‘bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling’. Desondanks gebruiken veel gemeenten de bevoegdheid ex art. 151a ook om – naar af te leiden is uit de MvT onrechtmatig – individuele zzp-sekswerkers te verbieden als zelfstandige thuis of vanuit huis te werken. Zo rekken gemeenten hun bevoegdheid ex 151a Gemeentewet bijv. op door te stellen dat sekswerkers ‘zichzelf exploiteren’ en dus ook ‘exploitant’ zijn en derhalve onder de gemeentelijke bevoegdheid ex art. 151a Gemeentewet vallen. Sommige gemeenten betalen zelfs webcrawling bedrijven om via advertentiewebsites ‘illegale’ prostitutie op te sporen, inclusief ‘illegale’ zelfstandig vanuit huis werkende sekswerkers (zie bijv. raadsvragen Utrecht, College B&W, 2020) In de praktijk blijkt de ‘opsporing van illegale bordelen’ dan ook vooral neer te komen op opsporing van individuele (thuis of vanuit huis) werkende sekswerkers. Sancties variëren van boetes tot onvrijwillige outing en huisuitzetting.

Veel sekswerkers werken thuis of vanuit huis omdat zij niet in de vergunde seksbedrijven willen of kunnen werken. Niet willen werken, omdat zij zelf willen bepalen hoe en wanneer zij werken zonder een exploitant die daar invloed op uitoefent en aan wie zij een substantieel deel van hun inkomsten – meestal de helft – moeten afstaan. Niet kunnen werken, omdat verschillende groepen sekswerkers niet terecht kunnen in de vergunde bedrijven, zoals mannen, transvrouwen of oudere sekswerkers.

Wat de staatssecretaris niet vermeld onder 2.3 ‘Huidige situatie sekswerkbeleid’ is dat het vergunningstelsel er bovendien toe heeft geleid dat sinds 2000 naar schatting driekwart van de vergunde werkplekken in Nederland is verdwenen. Sekswerkers zijn daarmee steeds sterker afhankelijk geworden van een steeds kleinere groep exploitanten. Tegelijkertijd is het in de meeste steden verboden om als zelfstandige thuis of vanuit huis werken en is het niet of vrijwel onmogelijk om als zzp-er sekswerker een vergunning te krijgen. Veelvuldig onderzoek in verschillende landen laat zien dat repressieve wetgeving en beleid geen invloed heeft op het aantal sekswerkers maar wel op (verslechtering van) de werkomstandigheden. Ook in Nederland zijn er geen aanwijzingen dat de afname van het aantal vergunde werkplekken geleid zou hebben tot minder sekswerkers. Eerder wordt een verschuiving naar het onvergunde circuit gesignaleerd.

Gevolg is dat sekswerkers die zelf de baas over hun werk willen zijn of die niet terecht kunnen in het vergunde circuit ongewild aangewezen zijn op het zgn. ‘illegale’ of ondergrondse circuit. Zij zullen zich zoveel mogelijk onttrekken aan prostitutiecontroles vanwege het risico om niet alleen een boete te krijgen, maar ook om hun werkplek en inkomen te verliezen, hun huis gezet te worden, of gedwongen ge-out te worden naar hun omgeving. Om dezelfde redenen zullen zij niet naar de politie (durven te) gaan als ze te maken krijgen met geweld. Precies dat maakt hen een gemakkelijke prooi, want klanten en criminelen weten dat uiteraard ook.

### **Conclusie**

Er is een aannemelijk risico dat gemeenten de bevoegdheid voor het verwerken van de

persoonsgegevens van sekswerkers niet alleen zullen gebruiken voor toezicht en handhaving m.b.t. (illegale) bordelen/seksbedrijven, maar ook of zelfs juist voor het opsporen van individuele zelfstandige in of vanuit huis werkende zzp-sekswerkers.

Wij dringen er daarom op aan dat, mocht het wetsvoorstel onverhoopt toch worden aangenomen, nadrukkelijk wordt vast gelegd dat de gemeentelijke bevoegdheid tot verwerking van persoonsgegevens van sekswerkers geen bevoegdheid biedt voor de opsporing en sanctionering van individuele, zelfstandig werkende sekswerkers.

### **Tenslotte**

Sinds 2008 is via verschillende wetsvoorstellen geprobeerd om verplichte registratie van sekswerkers door te voeren. De laatste poging via de Wrp sneuvelde in 2013 in de Eerste Kamer, waarbij de Kamer overwoog dat noodzaak en juridische houdbaarheid van een registratieplicht werden betwijfeld, het nut onbewezen bleef, en deskundigen van mening waren dat een registratieplicht geen bijdrage leverde aan de bestrijding van mensenhandel (motie Strik, 28 mei 2013).

Ook gemeenten hebben op verschillende manieren geprobeerd onder het verbod op de verwerking van gevoelige gegevens uit te komen. Tot op heden is dat niet gelukt dankzij breed gedragen oppositie vanuit het veld en het optreden van de Autoriteit Persoonsgegevens en de onafhankelijke rechter. Nog in 2020 waren zowel de Raad van State als de Autoriteit Persoonsgegevens op goede gronden uitermate kritisch over het Wetsvoorstel regulering sekswerk (Wrs), zoals zij ook eerder al uitermate kritisch waren over de eerdere versie, de Wrp. Deze gronden hebben nog niet aan geldigheid en actualiteit verloren.

Wij roepen daarom de politiek en overheid op om met de branche in gesprek te gaan en in te zetten op het in samenwerking ontwikkelen van pragmatische en realistische alternatieven voor de Wgts als ook op het (weder)opbouwen van wederzijds vertrouwen.

Met vriendelijke groet,

Namens bestuur en leden van  
SekswerkExpertise, platform verbetering positie sekswerkers  
Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann



Mr. drs. Marjan Wijers

SekswerkExpertise  
Platform voor de verbetering van de positie van sekswerkers  
E: [sekswerkexpertise@gmail.com](mailto:sekswerkexpertise@gmail.com)  
Website: <https://sekswerkexpertise.nl/>

Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR)  
Postbus 778 - 2300 AT Leiden  
E: [info@vrouwenrecht.nl](mailto:info@vrouwenrecht.nl)  
Website: <https://www.vrouwenrecht.nl/>

## Literatuur

- AidshilfeNRW. (2019). *Zwei Jahre Prostituiertenschutzgesetz: Aidshilfe NRW fordert Richtungswechsel.*
- College B&W. (2020). *Beantwoording raadsvragen D66 Utrecht van 6 maart 2020 over Online advertenties van sekswerkers en Web-IQ.*
- Commissie Sorgdrager. (2022). *Sekswerk in Utrecht. Openlijk, anoniem en nooit ongezien: van repressief naar inclusief. Advies Commissie Sorgdrager.*
- Degenhardt, T., & Lintzen, L.-M. (2019). *Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW.*
- Deutscher Bundestag. (2019, February 15). *Evaluierung des Prostitutionsgesetzes, des Prostitutionsschutzgesetzes und des effektiven Schutzes Prostituerter. Drucksache 19/7810. Antwort der Bundesregierung der Abgeordneten Gyde Jensen, Nicole Bauer, Alexander Graf Lambsdorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/7322. Deutscher Bundestag .*
- Dijkstra, M., & Tydeman, M. (2022). *Samen vormgeven aan een gezonde en veilige sekswerksector in Den Bosch via Participatief Actieonderzoek.*
- Kloek, M., & Dijkstra, M. (2018). *Sekswerk en geweld in Nederland.*
- Ministerium für Heimat Kommunales Bau und Gleichstellung des Landes. (2019). *Bericht der Landesregierung für die Sitzung des Ausschusses für Gleichstellung und Frauen am 9 Mai 2019 zum Tagesordnungspunkt: Sachstandsbericht zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf das Mitführen der Anmelder.*
- Nationale Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM). (2012). *Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse.*  
<https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2012/10/18/mensenhandel-jurisprudentie-mensenhandelzaken-2009-2012-ee-analyse-interactieve-versie>
- SoaAids Nederland, Aidsfonds, Proud, & Pitch. (2018). *De legale facade. Sekswerkbeleid: hoe kan het anders?* <https://www.sekswerk.info/files/2021-09/brochure-legale-facade.pdf>
- Vanwesenbeeck, I., Janssen, M. L., & Wijers, M. (2019). 'Duizenden slachtoffers van seksuele uitbuiting': feit of frame? *Tijdschrift Voor Seksuologie.*  
<https://www.tijdschriftvoorseksuologie.nl/artikelen/online-first/item/823-duizenden-slachtoffers-van-seksuele-uitbuiting-feit-of-frame>
- Wijers, M. (2020, November 6). *Expertmeeting Wet regulering sekswerk (Wrs): Wat kunnen we leren van onze Oosterburen?*
- Wijers, M., & Bijleveld, L. (2014). *Evaluatie opting-in regeling in de besloten prostitutie.*  
<https://www.vrouwenrecht.nl/2014/04/08/evaluatie-opting-in-regeling-in-de-besloten-prostitutie-31-maart-2014/>