

**Ingediend via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)**

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
t.a.v. mevrouw D. Yeşilgöz-Zegerius

Den Haag, 17 maart 2023

dossiernummer: 203439

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (6) 53 38 24 65

e-mail: [e.vandenbosch@advocatenorde.nl](mailto:e.vandenbosch@advocatenorde.nl)

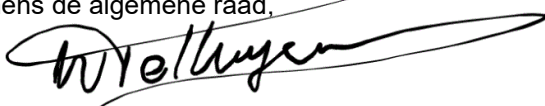
**Betreft: wetsvoorstel Nota van Wijziging Wet regulering sekswerk**

Geachte minister,

Op 24 januari 2023 is de internetconsultatie 'Nota van Wijziging Wet regulering sekswerk' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie bestuursrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,  
namens de algemene raad,



mr. drs. W.M. van Tellingen  
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie bestuursrecht

Bezoekadres  
Prinses Beatrixlaan 5  
2595 AK Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

[www.advocatenorde.nl](http://www.advocatenorde.nl)

## ADVIES

---

**Aan:** algemene raad  
**Van:** adviescommissie bestuursrecht  
**Datum:** 9 maart 2023  
**Betreeft:** **Wijziging wetsvoorstel Wet regulering sekswerk**

---

### Inhoud

SAMENVATTING .....	1
Conclusie .....	1
CONSULTATIEREACTIE .....	2
Beschrijving voorstel .....	2
Bespreking voorstel .....	2
Samenhang met andere wetsvoorstellen .....	2

## SAMENVATTING

### Conclusie

De voorgestelde wijzigingen van het wetsvoorstel Wet regulering sekswerk (Wrs) nemen de kritiek op het wetsvoorstel Wrs niet weg. Ook met de voorgestelde wijzigingen, zoals het herhaalgesprek met prostituees, is het zeer de vraag of het beoogde doel - het voorkomen van misstanden in de prostitutie - kan worden bereikt. Als gevolg van de voorgestelde wijziging op het punt van strafbaarstelling van klanten van prostituees bestaat zelfs het risico dat de positie van veel prostituees zal verslechteren.

## CONSULTATIEREACTIE

### Beschrijving voorstel

Het voorstel voorziet in een aanpassing van het wetsvoorstel Wet regulering sekswerk (TK, 2020-2021, 35 715, nr. 2). Dit laatstgenoemde wetsvoorstel bestaat in de kern uit een vergunningsplicht voor seksbedrijven en prostituees. Deze prostitutievergunning wordt aangevraagd bij en voor 2 jaar afgegeven door een burgemeester van een aantal (tussen de 12 en 18) door de minister van Veiligheid en Justitie aan te wijzen gemeenten. Voorafgaand aan het verlenen van deze vergunning aan een prostituee vindt een vergunninggesprek plaats tussen de prostituee en twee gespecialiseerde ambtenaren. Daarbij wordt de mate van zelfredzaamheid van de prostituee getoetst en wordt gekeken naar signalen van dwang. De prostitutievergunning wordt opgenomen in een landelijk register. Verder voorziet het wetsvoorstel in het strafbaar stellen van degenen die gebruik maken van de diensten van een niet-vergunde prostituee. Daarnaast kunnen prostituees die hun diensten aanbieden zonder over een prostitutievergunning te beschikken een bestuurlijke boete opgelegd krijgen.

Het onderhavige voorstel beoogt het voorstel Wrs te wijzigen op de volgende punten:

- a) er wordt een verplicht herhaalgesprek ingevoerd een jaar na de inschrijving van de vergunning in het register. Als anderhalf jaar na de inschrijving van de vergunning in het register geen herhaalgesprek heeft plaatsgevonden, wordt de vergunning ingetrokken;
- b) er worden enkele artikelen gewijzigd om een grondslag te creëren voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in het kader van de vergunningverlening, het raadplegen van het landelijke register en verwerkingen in het kader van toezicht en handhaving;
- c) klanten die gebruik maken van de diensten van niet-vergunde prostituees zijn niet strafbaar als zij binnen 24 uur uit eigen beweging melding doen van een misstand betreffende de omgeving waar de prostituee werkzaam is, zoals een onhygiënische en onveilige werkomgeving;
- d) de bestuurlijke boete voor prostituees wordt geschrapt zodat prostituees geen belemmering voelen om bij misstanden melding of aangifte te doen, ook als er (aan hen) geen vergunning is verleend.

### **Bespreking voorstel**

#### Ad a) het herhaalgesprek

Bij het wetsvoorstel Wrs zijn veel kritische kanttekeningen geplaatst door onder meer de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) en de Autoriteit Persoonsgegevens. Het eerdere wetsvoorstel Wrs voorzag in één vergunninggesprek. Van veel kanten zijn vraagtekens gesteld bij de doelmatigheid van één gesprek. Zo heeft de Afdeling erop gewezen dat uit onderzoek blijkt dat het buitengewoon lastig is om signalen van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting te herkennen en dat daartoe meerdere (intensieve) contactmomenten nodig zijn.

De onderhavige wijziging van het wetsvoorstel voegt daarom toe dat na verloop van één tot anderhalf jaar na opname in het register een herhaalgesprek dient plaats te vinden.

Het is zeer de vraag of dat tot gevolg zal hebben dat de signalen wel kunnen worden opgepikt. Daarbij is van belang dat aannemelijk is dat elke vergunninghouder in een herhaalgesprek zijn/haar best zal doen om zelfredzaam te lijken, ook als sprake is van dwang. Als er signalen zijn dat de prostituee niet zelfredzaam is of van uitbuiting, schrijft artikel 10, eerste lid, onder f van de Wrs voor dat de burgemeester die de vergunning heeft verleend, deze intrekt. Te verwachten valt dat slechts een enkele vergunning op basis van het herhaalgesprek zal worden ingetrokken. Daar staat tegenover dat de verplichting om op een herhaalgesprek te verschijnen in een gemeente die veelal niet de eigen gemeente zal zijn, voor alle sekswerkers geldt. De evenredigheid en doeltreffendheid van deze maatregel is onvoldoende onderbouwd.

Volgens de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Wrs staat tegen het intrekken van een vergunning wegens het niet (tijdig) verschijnen op een herhaalgesprek de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure van de Awb open. Geadviseerd wordt om in de toelichting daarbij te vermelden dat eerst de zienswijzeprocedure van 4:8 van de Awb moet worden gevolgd.

Overigens volgt uit artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel Wrs dat de burgemeester die de vergunning heeft ingetrokken, ervoor zorgdraagt dat die intrekking zo spoedig mogelijk wordt

verwerkt in het register en dat betrokkene *zo mogelijk* van de intrekking op de hoogte wordt gesteld. Dat laatste is opmerkelijk omdat een besluit op grond van artikel 3:41, eerste lid en tweede lid, van de Awb eerst in werking treedt door bekendmaking (door toezending of uitreiking of op andere geschikte wijze). Geadviseerd wordt om artikel 10, tweede lid aan te passen (ook al is het betreffende artikellid door de wijziging van het wetsvoorstel ongewijzigd gebleven).

Het is de vraag of na intrekking van een vergunning de prostituee niet juist de illegaliteit in zal duiken. In reactie op de consultatie van het wetsvoorstel Wrs is erkend dat die kans bestaat en is aangegeven dat er begrip is voor deze kritische aandachtspunten maar het kabinet blijft van mening dat de vergunning en registratie een noodzakelijke voorwaarde is om meer zicht te krijgen op de branche en misstanden te voorkomen en tegen te gaan. Gelet op de gevolgen van het wetsvoorstel Wrs en de thans voorgestelde wijziging voor alle prostituees wordt deze onderbouwing ontoereikend geacht.

In de consultatie bij het wetsvoorstel Wrs en de onderhavige consultatie is er door (belangenorganisaties van) sekswerkers op gewezen dat de vergunningplicht en de landelijke registratieplicht niet zal bijdragen aan het voorkomen en tegengaan van uitbuiting en ander misstanden in de branche. Het wetsvoorstel versterkt volgens deze reacties juist het stigma op sekswerk, ondermijnt de privacy en veiligheid van sekswerkers en zal ertoe leiden dat een aanzienlijk deel van de nu legaal werkende sekswerkers zich zal terugtrekken in het 'illegale' onzichtbare circuit ten koste van hun veiligheid, de toegang tot zorg en andere misstanden. Deze zorgen worden gedeeld. Het toevoegen van een herhaalgesprek na één tot anderhalf jaar brengt hierin geen verandering.

#### Ad b) grondslag verwerking bijzondere persoonsgegevens

Het standpunt van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) dat de vergunningplicht en het landelijk register een grote impact heeft op de privacy van sekswerkers mede omdat sprake is van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, wordt onderschreven. Dat geldt ook voor de vraagtekens die de AP heeft gezet bij de effectiviteit van de maatregel om de doelstelling te realiseren. Is de verwerking noodzakelijk om het doel te bereiken en is de evenredigheid voldoende onderbouwd? Met de AP wordt deze vraag ontkennend beantwoord. Het onderhavige wetsvoorstel heeft echter geen betrekking op het instellen van een vergunningplicht of een landelijk register. Daarin is voorzien in het wetsvoorstel Wrs. Het onderhavige voorstel tot wijziging van het wetsvoorstel Wrs voorziet (enkel) in een specificering door wie en in welke gevallen het landelijke register mag worden geraadpleegd.

#### Ad c) schrappen strafbaarstelling klanten

In de reacties op de consultatie van het wetsvoorstel Wrs is er veelvuldig op gewezen dat de strafbaarstelling van klanten moet worden geschrapt. In het voorstel tot wijziging is onder vernummering van het tweede lid tot derde lid een nieuwe tweede lid toegevoegd aan artikel 40 Wrs. Op grond van het nieuwe tweede lid is de strafbaarstelling van de klant (als bedoeld in artikel 40, eerste lid, Wrs) niet van toepassing op de klant die de in het eerste lid bedoelde gedragingen verricht indien deze binnen vierentwintig uur uit eigen beweging kennis geeft van een misstand betreffende de omstandigheden waaronder de prostituee werkt. Door (belangenorganisaties van) sekswerkers is gewezen op onderzoeken waaruit blijkt dat dergelijke criminalisering van sekswerk, door strafbaarstelling van klanten en derde partijen, het risico van sekswerkers op geweld juist vergroot, hun onderhandelingspositie met klanten verzwakt en de toegang tot zorg en hulpverlening belemmert.

In de toelichting bij de voorgestelde wijziging van het wetsvoorstel Wrs is volstaan met de opmerking dat door deze wijziging enerzijds recht wordt gedaan aan de klant die oprecht een misstand wil melden maar daarbij een drempel ervaart door het vooruitzicht van strafrechtelijke aansprakelijkheid en anderzijds wordt voorkomen dat een klant pas een melding doet op het moment dat hij wordt verdacht van een strafbaar feit. Aan de door onderzoek onderbouwde mogelijke nadelige gevolgen voor prostituees van de voorgestelde wijziging wordt ten onrechte geen aandacht besteed.

Ad d) schrappen bestuurlijke boete voor prostituees

Geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

### **Samenhang met andere wetsvoorstellen**

Naast het wetsvoorstel Wrs hangt het wetsvoorstel samen met het wetsvoorstel Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven (Wgts). De consultatie van laatstgenoemd wetsvoorstel is eind februari 2023 gesloten. Hierna wordt kort ingegaan op het wetsvoorstel Wgts dat voorziet in een wijziging van artikel 151a van de Gemeentewet.

In artikel 151a, eerste lid, van de Gemeentewet is bepaald dat de raad een verordening kan vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Het wetsvoorstel Wgts voorziet enkel in de toevoeging van twee leden aan artikel 151a Gemeentewet. De afgelopen jaren bleek namelijk dat de verwerking van persoonsgegevens op grond van vastgestelde gemeentelijke verordeningen in strijd werd geoordeeld met de AVG omdat het hier gaat om verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Een grondslag voor die verwerking in een gemeentelijke verordening is ontoereikend omdat daarvoor een grondslag moet bestaan in een wet in formele zin.

Door de toevoeging van twee leden aan artikel 151 a van de Gemeentewet wordt de benodigde grondslag gecreëerd. Als gevolg daarvan wordt het voor exploitanten van seksbedrijven mogelijk om bijzondere persoonsgegevens te verwerken om te kunnen voldoen aan regels uit een door de gemeenteraad opgestelde verordening (of aan een op basis daarvan verleende vergunning).

Daarnaast wordt het voor gemeenten mogelijk om in overeenstemming met de AVG bijzondere persoonsgegevens te kunnen verwerken in het kader van toezicht en handhaving.

Omdat artikel 151a van de Gemeentewet wordt geschrapt als de Wrs in werking treedt, is de voorgestelde wijziging van tijdelijke aard.

Opvallend is dat in de reacties op de consultatie van het wetsvoorstel Wgts veelvuldig is aangegeven dat men tegen een landelijke registerplicht is. De landelijke registerplicht is niet voorzien in het wetsvoorstel Wgts maar in het wetsvoorstel Wrs. Blijkbaar is dat onderscheid voor velen niet goed te maken.