

Inbreng Bureau Clara Wichmann Internetconsultatie Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven (Wgts)

februari 2023

Bureau Clara Wichmann zet zich in voor de versterking van de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Sekswerk legt Bureau Clara Wichmann uit als de uitwisseling van seksuele diensten tegen betaling tussen instemmende volwassenen, onder de afgesproken voorwaarden.

Onderstaand geven wij onze inbreng op de Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven (Wgts) ten behoeve van de internetconsultatie over het voorliggende wetsvoorstel.

Uitgangspunten

1. Sekswerk is een legaal beroep, het wordt als zodanig belast, en dient als volwaardig beroep behandeld en beschermd te worden in Nederlandse wetgeving en beleid. Sekswerkers hebben net als iedere andere beroepsbeoefenaar het recht hun werk in vrijheid en onder veilige en gezonde omstandigheden uit te voeren, met dezelfde keuzemogelijkheden en rechten als andere (werkende) burgers. Op grond van de mensen- en grondrechten hebben sekswerkers het *recht* daarin door de overheid beschermd te worden; en heeft de overheid de *plicht* sekswerkers daartoe te beschermen. Dit moet het uitgangspunt zijn bij elk beleid over sekswerk. Meer precies vormt de (juridische) grondslag hiervoor het recht op zelfbeschikking,¹ het recht op vrije arbeidskeuze², en vrij verkeer van diensten³ en het recht op bescherming van privacy en de persoonlijke levenssfeer, inclusief de bescherming van gevoelige persoonsgegevens.⁴
2. Op basis van de internationale mensenrechten hebben Staten, en dus ook Nederland, de verplichting om discriminatie op grond van gender en andere vormen van directe of indirecte discriminatie tegen te gaan, en om de mensenrechten van individuen – waaronder die van vrouwen en meisjes, en zij die het risico lopen om gediscrimineerd te worden vanwege seksuele oriëntatie, genderidentiteit, of op welke grond dan ook – te waarborgen, te respecteren, te beschermen en te bevorderen. Nederland is daarmee wat betreft de rechten van sekswerkers gebonden aan de Grondwet en aan Europese en internationale verdragen.⁵

¹ 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.

² Het recht op vrije arbeidskeuze: artikel 19 lid 3 Grondwet en artikel 6 van het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).

³ 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).

⁴ 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.

⁵ Dit betreft in aanvulling op bovenstaande verder onder andere de volgende (grond)rechten:

- het recht op vrije ontplooiing en integriteit: artikel 8 EVRM; artikel 3 van het VN-Vrouwenverdrag bepaalt dat vrouwen in staat worden gesteld zich (sociaal- en economisch) volledig te kunnen ontplooiën en ontwikkelen. Hiernaast moeten overheden op grond van artikel 6 alle passende maatregelen nemen om vormen van handel in- en de uitbuiting van vrouwen tegen te gaan. CEDAW, het orgaan dat de uitvoering van het VN-Vrouwenverdrag handhaaft, uitte al in 2010 haar zorgen over de voorgestelde registratieplicht van sekswerkers. De zorgen waren toen al dat dit kan leiden tot onveiligheid en het risico dat sekswerkers in de onzichtbare, en oncontroleerbare illegaliteit belanden;
- het recht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden: dit volgt uit de verdragen van de International Labour Organisation (ILO), die Nederland heeft geratificeerd of binnenkort zal ratificeren, waaronder ILO Conventie nr. 115, 187 en 190. Zie ook de Verklaring van de ILO inzake de Fundamentele Principes en Rechten op het Werk.

3. Bureau Clara Wichmann streeft ernaar dat sekswerkers als gelijkwaardige partners betrokken worden bij de ontwikkeling, uitvoering, monitoring en evaluatie van (overheids)beleid dat hen aangaat, volgens het adagium *'nothing about us, without us'*. Dat is niet alleen in overeenstemming met het (mensenrechtelijke) principe van participatie, maar verbetert ook de kwaliteit en effectiviteit van beleid. Bovendien voorkomt het ongewenste neveneffecten van maatregelen die (onbedoeld) ten koste gaan van de veiligheid, gezondheid en autonomie van sekswerkers. Bureau Clara Wichmann constateert dat bij de totstandkoming van het voorstel van Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven (Wgts)⁶, aan deze voorwaarde van participatie bij het beleidsvormingsproces tot nu toe niet is voldaan. Wij verwelkomen ook om die reden de mogelijkheid om inbreng te geven via deze internetconsultatie.

Het voorstel Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven (Wgts)

4. De Wgts, het wetsvoorstel dat ter consultatie is gegeven:

'...wijzigt artikel 151a van de Gemeentewet. Op basis van dit artikel kunnen gemeenten momenteel al een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Een gemeente kan bijvoorbeeld een vergunning verplicht stellen voor prostitutiebedrijven. Het kan vervolgens voor de exploitant (vergunninghouders) en gemeenten noodzakelijk zijn om bepaalde bijzondere persoonsgegevens te verwerken om deze voorschriften te kunnen naleven en te handhaven. Bijvoorbeeld omdat een vergunninghouder met sekswerkers een intakegesprek moet voeren om na te gaan of diegene vrijwillig het werk wil gaan doen. De gemeente moet kunnen controleren of de exploitant dit inderdaad is nagegaan.'

5. Het voorliggende wetsvoorstel maakt het feitelijk mogelijk om over te gaan tot registratie van sekswerkers. Registratie van sekswerkers valt onder het verbod op de verwerking van gevoelige persoonsgegevens.⁷ Dit verbod kan slechts onder strikte voorwaarden en op grond van een (formeel)wettelijke basis doorbroken worden.
6. Bureau Clara Wichmann maakt bezwaar tegen het mogelijk maken van registratie van sekswerkers. Uit artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM volgt dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer alleen in bepaalde gevallen en onder bepaalde omstandigheden mag worden beperkt. Artikel 8 lid 2 EVRM biedt hiervoor een specifiek kader: inmenging mag alleen voor zover dit 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. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM moet een inbreuk een legitiem doel dienen zoals hiervoor genoemd. Daarna wordt beoordeeld of deze inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. Wil een inbreuk noodzakelijk zijn, dan moet deze voorzien in een *'pressing social need'* en proportioneel zijn. Er moet een redelijke verhouding bestaan tussen de

⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/seksbedrijventoezicht/document/9860>

⁷ 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. Het recht op bescherming van bijzondere persoonsgegevens is vastgelegd in artikel 9 lid 1 AVG. Eerder is in de rechtspraak al bepaald dat art. 149 en !51a Gw geen toereikende basis vormen voor doorbreking van het in de AVG vastgelegde verbod op verwerking van gevoelige persoonsgegevens (ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3087 en ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856).

inbreuk enerzijds en het legitieme doel dat wordt nagestreefd anderzijds. Bureau Clara Wichmann constateert dat het wetsvoorstel aan al het bovengenoemde niet voldoet. Bureau Clara Wichmann constateert daarnaast dat de uitwerkingen van de maatregelen voortvloeiend uit dit wetsvoorstel ontbreken. Over de aard en reikwijdte van de in het wetsvoorstel aangevoerde zogenaamde 'passende maatregelen' ter bescherming van de grondrechten van sekswerkers blijft het gissen. Garanties voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van sekswerkers ontbreken en maatregelen die genomen gaan worden om het oneigenlijk gebruik van de gevoelige persoonsgegevens van sekswerkers door gemeenten te voorkomen, worden niet geconcretiseerd. Bureau Clara Wichmann is van oordeel dat het registreren van sekswerkers, zoals dat mogelijk wordt gemaakt in de Wgts, in strijd is met de Nederlandse en Europese privacy wetgeving.

7. Een registratiesysteem is ook in strijd met het VN-Vrouwenverdrag, gelet op de inbreuk van de privacyrechten van sekswerkers en de averechtse werking die een registratiesysteem heeft op de bestrijding van mensenhandel en uitbuiting bij prostitutie.⁸ Het nut van registratie is onbewezen en het helpt niet om mensenhandel te bestrijden. Zoals de MvT bij het voorstel van wet aangeeft, grijpt registratie diep in op het recht op privacy van sekswerkers. Sekswerkers verzetten zich daarom met reden tegen registratie, het feit dat iemand als sekswerker werkt is namelijk een gevoelig gegeven. Gevoelig omdat bekendwording ingrijpende gevolgen kan hebben voor de betrokken personen, zoals sociale uitsluiting, verlies van contact met de familie, huisuitzetting, bedreiging en chantage. Onderzoek in Duitsland naar ervaringen terzake toont aan dat (verplichte) registratie van sekswerkers stigmatiserend werkt, sekswerkers in de illegaliteit drukt en juist tot onveilige situaties voor sekswerkers kan leiden.⁹
8. Bureau Clara Wichmann is voorts van oordeel dat er in geval van het voorliggende wetsvoorstel Wgts geen sprake is van een redelijke verhouding tussen de inbreuk enerzijds, en het legitieme doel dat wordt nagestreefd anderzijds. De inbreuk als gevolg van de registratie is derhalve niet proportioneel. Gemeenten en de exploitant van seksbedrijven hebben immers ook andere methoden om de voorschriften terzake te kunnen naleven en handhaven. Ook voor de veiligheid van sekswerkers en voor een goed contact tussen sekswerkers zorgverleners zijn er voldoende alternatieve maatregelen denkbaar die geen inbreuk op het recht op privéleven maken. Te denken valt bijvoorbeeld aan:
 - handhaving 'opting-in', opnemen van naleving van de 'opting-in'-voorwaarden in APV/vergunningenstelsel;
 - laagdrempelige klachtenprocedure over sub-standaard arbeidsomstandigheden en/of het niet houden aan de 'opting-in'-voorwaardenpakket, zonder risico op verlies van werk, inkomen of sluiting van het bordeel;
 - sekswerkers gelijk behandelen als andere zzp'ers, dat wil zeggen de mogelijkheid bieden om legaal als zzp'er te werken onder dezelfde voorwaarden als andere zzp'ers;
 - verlagen van de drempel om aangifte te doen van mensenhandel en andere vormen van geweld, zonder angst te hoeven hebben voor negatieve gevolgen;
 - verbetering van de positie van slachtoffers van mensenhandel;
 - ontwikkeling van samenwerkend beleid.Registratie heeft bovendien als mogelijk tegengesteld gevolg, zie de eerder aangehaalde ervaringen in Duitsland, dat sekswerkers juist uit het zicht van politie en hulpverlening verdwijnen — met alle veiligheidsrisico's van dien. Sekswerkers, hulpverleners, gezondheidsorganisaties, onderzoekers,

⁸ Het Koninkrijk der Nederlanden heeft dit verdrag in 1991 zonder enig voorbehoud geratificeerd. Rijkswet van 3 juli 1991, goedkeuring van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (New York, 18 december 1979).

⁹ Degenhardt, T., & Lintzen, L.M. (2019). *Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW*, Dortmund; BesD, Report to CEDAW. Written submission on the general discussion on trafficking in women and girls in the context of global migration, February 18th 2019; Henning J., Hunecke I., Walentowitz G. (2021). The Prostitution Protection Act in the light of crime statistics, *MschKrim* 2021; 104(4): 359-374.

juristen en andere experts op het gebied van sekswerk en het tegengaan van misstanden spraken naar aanleiding van eerdere wetsvoorstellen al hun grote zorgen uit over de gevolgen van verplichte registratie in brieven naar de Tweede en Eerste Kamer.¹⁰ Verplichte registratie zal volgens hen een tegenovergesteld effect hebben. Het betekent minder zicht op de sector in plaats van meer en een toename van kwetsbaarheid van sekswerkers voor dwang en uitbuiting. Kortom: de nu voorliggende Wgts vergroot het risico op verwezenlijking van deze bezwaren. Dit betekent dat de Staat een loopje neemt met het recht op privacy en daarmee ook met de veiligheid van sekswerkers. Daarmee voldoet de overheid niet aan de plicht die zij heeft om sekswerkers te beschermen.

9. Bureau Clara Wichmann wijst er in dit verband ook op dat de Autoriteit Persoonsgegevens in verschillende zaken bepaald heeft dat registratie van sekswerkers verboden is, hierin gevolgd door de Nederlandse rechter. Daarbij overwoog de rechtbank onder meer dat bij de verwerking van persoonsgegevens prostituees een verhoogde kans lopen op misbruik en discriminatie.¹¹ Tevens zijn zowel de Afdeling advisering van de Raad van State (de Raad van State) als de Autoriteit Persoonsgegevens helder in een wetgevingsadvies over de Wet registratie seksbedrijven (Wgr) aan de regering over de invoering van een wettelijke vergunning- en registratieplicht, onder meer onder verwijzing naar het recht op bescherming van persoonsgegevens.¹² Registratie heeft een stigmatiserende werking met de daaraan verbonden nadelige gevolgen. Daarmee vormt het een inbreuk op het recht voor respect voor het privéleven. Het voorliggende wetsvoorstel Wgts maakt het voor gemeenten mogelijk om tot registratie van sekswerkers over te gaan en dientengevolge gelden de bezwaren van de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens tegen registratie in de Wrs onverkort ook voor de nu voorliggende Wgts. Hoewel het ten tijde van het formuleren van dit wetsvoorstel bekend geacht kon worden bij de Regering dat de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens zich als boven hebben uitgelaten, blijkt nergens in het wetsvoorstel dat de Regering zich van deze uitspraken rekenschap heeft gegeven. Dat is des te teleurstellender in het licht van de door de Regering aangekondigde 'nieuwe bestuurscultuur'.
10. Bureau Clara Wichmann concludeert op basis van bovenstaande dat de voorgestelde Wgts in strijd is met fundamentele mensenrechten, sekswerkers onevenredig verhindert om hun beroep uit te oefenen, bijdraagt aan de stigmatisering van sekswerkers en hen in gevaar brengt. Bureau Clara Wichmann vraagt daarom om dit wetsvoorstel niet in te dienen, en roept, mocht de Regering toch overgaan tot indiening, de Staten Generaal op om het voorstel te verwerpen.

¹⁰ 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).

¹¹ Rechtbank Den Haag, 8 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:2682: "Sekswerkers lopen bij de verwerking van dit persoonsgegeven een verhoogde kans op misbruik en discriminatie. Alleen al het kenbaar worden van het gegeven dat iemand sekswerker is, kan leiden tot onomkeerbare en langdurige schade voor zowel de betrokkene als zijn directe sociale omgeving, hetgeen wordt verstrekt door het maatschappelijk stigma dat rust op het beroep van sekswerker. De maatschappelijke risico's bij de verwerking van hun persoonsgegevens in een register of administratie van de overheid zijn onverminderd groot." (r.o. 3, achtste alinea).

¹² [Wet regulering sekswerk. - Raad van State](#)