



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid  
mr. F.B.J. Grapperhaus  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Datum  
3 maart 2020

Ons kenmerk  
z2019-23336

Uw brief van  
14 oktober 2019

Contactpersoon

Uw kenmerk  
2722451

## Onderwerp

Advies over het concept voor de Wet regulering sekswerk

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 14 oktober 2019 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor een wetsvoorstel betreffende de regulering van sekswerk (Wet regulering sekswerk) (hierna: het concept).

## Hoofdlijn

De vergunningplicht voor prostituees en de landelijke registratie heeft grote impact op de privacy. Het betreft bovendien bijzondere persoonsgegevens. Dergelijke ingrijpende maatregelen zijn slechts in uitzonderlijke gevallen toelaatbaar. De AP zet vraagtekens bij de effectiviteit van de maatregelen om de doelstelling (aanpak van misstanden) te realiseren en acht de evenredigheid van het voorstel om die reden onvoldoende onderbouwd.

Dat de aanpak van misstanden dringend noodzakelijk en van algemeen belang is, staat ook voor de AP niet ter discussie. De AP heeft op zichzelf waardering voor het feit dat er een nieuw, verder doordacht concept voorligt dat inzet op een betere regulering van de branche, verbetering van de positie van prostituees, en aanpak van misstanden en mensenhandel. De wetgever komt afwegingsvrijheid toe bij de vraag of nieuwe wetgeving voor een bepaalde doelstelling van algemeen belang aangewezen is. Dat ligt anders bij de vraag of, gegeven die doelstelling, de verwerking van (in dit geval) bijzondere persoonsgegevens ook noodzakelijk is in de zin van de AVG. Daarbij gaat het in beginsel om een objectieve toets aan een



Datum  
3 maart 2020

Ons kenmerk  
z2019-23336

unierechtelijk begrip waarvoor een op dit punt overtuigende verantwoording in de memorie van toelichting een vereiste is. De verantwoording schiet op het punt van de verwachte effectiviteit van de maatregelen tekort. De AP heeft op dat punt nog bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten dan nadat daar aan tegemoet is gekomen.

### Strekking van het concept

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-III (Vertrouwen in de toekomst) is opgenomen dat het wetsvoorstel Regulering prostitutie (Kamerstukken 32211) zal worden aangepast. Kern van deze aanpassingen is dat alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook zelfstandig werkende prostituees, vergunningplichtig worden. Eén van de voorwaarden om een prostitutievergunning te kunnen krijgen, is dat de aanvrager ten minste 21 jaar oud is. Het doel is misstanden in de prostitutie aan te pakken en specifieke risico's te ondervangen. De vergunning wordt verleend door de burgemeester van een aantal verspreid over het land aan te wijzen gemeenten, maar is landelijk geldig. Een vergunning wordt geweigerd, indien de aanvrager niet voldoende zelfredzaam is, of indien het ernstige vermoeden bestaat dat het om gedwongen prostitutie gaat. Daartoe vindt er in het kader van de vergunningverlening een gesprek plaats tussen de aanvrager en een gespecialiseerde ambtenaar. Een vergunningplicht voor exploitanten van prostitutiebedrijven maakt ook deel uit van het huidige concept. Voor de prostituees die voor of bij een exploitant werken gelden grotendeels dezelfde voorwaarden als voor de zelfstandig werkende prostituee. Het idee is om te komen tot een landelijk uniform stelsel voor alle vormen van prostitutie. Voorts wordt het faciliteren van onvergonde prostitutie strafbaar gesteld. Bij het vormgeven van de aanpassingen is er uiteindelijk voor gekozen om een nieuw (het onderhavige) wetsvoorstel in te dienen.

### Voorgeschiedenis

De wetgever heeft al eerder een wetsvoorstel ingediend dat beoogde de misstanden in de seksbranche tegen te gaan. Dat wetsvoorstel (wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche (Wrp) dateert van 25 november 2009 en verbood alle exploitatie van prostitutie, tenzij daarvoor een vergunning was verleend. De voorwaarden voor deze vergunning waren onder andere dat prostitutie alleen mocht plaatsvinden door prostituees die stonden ingeschreven in een landelijk register. Het wetsvoorstel werd aangenomen door de Tweede Kamer.<sup>1</sup> Bij de behandeling van dit wetsvoorstel heeft de Eerste Kamer – middels een met ruime meerderheid door de Eerste Kamer aanvaarde motie Strik<sup>2</sup> – haar onoverkomelijke bezwaren uitgesproken tegen de invoering van een landelijk registratieplicht voor prostituees. De Eerste Kamer achtte het nut van het register onbewezen en sprak daarnaast haar twijfel uit over de juridische houdbaarheid van het register, waaronder de privacy gevoeligheid van een dergelijk register. Dit is in lijn met het advies van de Raad van State, die eveneens heeft geconcludeerd dat niet vaststaat of de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens van prostituees noodzakelijk was voor de bestrijding van mensenhandel.<sup>3</sup> De daarop volgende discussie over de privacygevoeligheid van een

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2010/11, 32 211, nr. A.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2012/13, 32 211, L.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 4.



Datum  
3 maart 2020

Ons kenmerk  
z2019-23336

registratieplicht heeft ertoe geleid dat de registratieplicht op 1 maart 2014 met een novelle uit het wetsvoorstel Wrp is geschrapt.<sup>4</sup> Het huidige kabinet deed in het regeerakkoord de aankondiging de novelle Wrp wederom te willen aanpassen om te komen tot een effectievere aanpak van seksuele uitbuiting.<sup>5</sup>

Het CBP (de rechtsvoorganger van de AP) heeft in haar advies van 25 februari 2014<sup>6</sup> ten aanzien van het ontwerpbesluit prostitutie en seksbranche eerder al geadviseerd over een vergunningenregister. Het CBP heeft opgemerkt dat zij in de parlementaire stukken betreffende het wetsvoorstel geen overwegingen aantrof over de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de beoogde gegevensverwerkingen. Het CBP heeft toen geadviseerd hier alsnog in te voorzien. Tevens heeft het CBP de Minister erop gewezen dat hij tijdens de voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel heeft aangegeven dat een onderzoek naar de haalbaarheid van een vergunningenregister achterwege is gebleven, “omdat het doel bereikt kan worden langs andere wegen”. Het vergunningenregister leek daarmee niet te voldoen aan de vereiste subsidiariteit.

## Advies

### Verwerking van bijzondere persoonsgegevens

Met de komst van de vergunningplicht voor zelfstandig werkende prostituees en het landelijk register van prostitutievergunningen worden persoonsgegevens van prostituees verwerkt. Die verwerking vindt plaats binnen de gemeente die de vergunning verleent en door opname in het landelijk register. Uit artikel 15 van het concept vloeit voort dat een ieder in het register kan nagaan of een door een prostituee opgegeven vergunningnummer voorkomt in het register. Het gegeven dat iemand prostituee is, wordt gekwalificeerd als een gegeven met betrekking tot iemands seksueel gedrag en wordt (terecht) in het concept aangemerkt als een verwerking van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de AVG.<sup>7</sup> Prostituees lopen in zijn algemeenheid een verhoogd risico op problemen, misbruik en discriminatie op allerlei vlakken, variërend van problemen in sociale kring, hinder bij het verkrijgen van allerlei voorzieningen of bij het vinden of behouden van een baan; tot grote kans op chantage, misbruik, stalking, vormen van agressie en persoonlijk geweld.<sup>8</sup> De impact van een formele registratie juist als sekswerker is gelet daarop dan ook groot.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de AVG is de verwerking van deze bijzondere categorie van persoonsgegevens verboden, tenzij wordt voldaan aan een van de voorwaarden die zijn opgenomen in het

---

<sup>4</sup> Zie: Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 1. Aanleiding voor de novelle was de door de Eerste Kamer op 9 juli 2013 aangenomen motie van Strik, waarin de regering is verzocht om te voorzien in splitsing van dit wetsvoorstel voor de Wrp door middel van een novelle, zodat de invoering van de uniforme vergunningplicht voortvarend ter hand kon worden genomen. Zie: Kamerstukken I 2012/13, 32 2211, nr. L.

<sup>5</sup> VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021, p. 4.

<sup>6</sup> <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/adv/z2013-00932.pdf>.

<sup>7</sup> Dit is in lijn met de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 8 maart 2018 (ECLI:NL:RBDHA:2018:2682) en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 augustus 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2856).

<sup>8</sup> Privacy Management Partners, Katus, S., & Versmissen, J.; 2014; PIA Wet regulering prostitutie: Privacy Impact Assessment van het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp).



Datum  
3 maart 2020

Ons kenmerk  
z2019-23336

tweede lid van de AVG. Ingevolge artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG is het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens niet van toepassing wanneer de verwerking noodzakelijk is *“om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene”*.

Hieruit volgt dat onderbouwd moet worden waarom de voorgestelde maatregelen in het concept ten aanzien van de gegevensverwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor de regulering van het sekswerk en dat de voorgestelde maatregelen misstanden en in het bijzonder mensenhandel ook daadwerkelijk kunnen tegengaan. Tevens dienen bij de verwerking van bijzondere persoonsgegevens passende en specifieke maatregelen te worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de prostituee.

De AP zet vraagtekens bij de effectiviteit van de vergunningplicht en de daarmee gepaard gaande landelijke registratie. Het concept biedt meer (vormen van) legale werkplekken (in het bijzonder qua thuiswerk), een grondslag voor gegevensverwerking, en biedt gemeenten diverse instrumenten ten behoeve van het voorkomen en aanpakken van misstanden en mensenhandel. In dit verband bereikt het concept de groep zelfredzame, zelfstandige prostituees die in de vergunde branche werken of vanuit hun eigen woning bijverdienen door het aanbieden van seksuele diensten (zolang zij daarbij geen overlast veroorzaken). Echter, de personen in de kwetsbare situaties, die verminderd of helemaal niet zelfredzaam zijn en mogelijk ook onvrijwillig sekswerk verrichten ongeacht waar zij werken (vanuit een woning of een seksinrichting), oftewel de personen, waarbij vaker misstanden voorkomen, moeten ook worden bereikt. Het concept biedt (een aanzet tot) instrumenten om misstanden en mensenhandel aan te pakken en om een deel van de prostituees in beeld te krijgen, maar het concept biedt voor personen in kwetsbare situaties onvoldoende verbetering en kan zelfs contraproductief werken. Deze groep kan immers verder uit beeld raken, onbereikbaar voor zorg, en daarmee juist in een nog kwetsbaarder positie terecht komen.

Zo is de kans aanwezig dat slechts een beperkt aantal prostituees de vergunning wil of kan aanvragen. Dat kan zowel gelden voor zelfstandige prostituees die wel legaal willen werken, maar niet willen worden geregistreerd in een landelijk systeem, als voor prostituees die zelf voorzien dat ze mogelijk niet zullen voldoen aan de vergunningvereisten en daarom geen vergunning aanvragen. Bij prostituees die onder dwang verkeren is aannemelijk dat de uitbouter niet toestaat dat ze een vergunning aanvragen, omdat de uitbuiting daardoor mogelijk in beeld komt. Niet uitgesloten is zelfs dat prostituees die nu vergund werken, juist onvergund gaan werken, omdat ze niet in een systeem geregistreerd willen worden.

Naar aanleiding van een aanvraag om een vergunning zou door middel van een gesprek de zelfredzaamheid van de zelfstandig werkende prostituee moeten worden getoetst. Ook wordt in het gesprek nagegaan of er mogelijke signalen zijn dat het werk onder dwang wordt verricht en sprake zou kunnen zijn van mensenhandel. Professionals die vanuit hulpverlening of handhaving contact hebben met prostituees geven aan dat één gesprek meestal onvoldoende is om met zekerheid te kunnen stellen dat er sprake is van mensenhandel. Daarvoor is een langduriger relatie met de persoon in kwestie noodzakelijk,



Datum  
3 maart 2020

Ons kenmerk  
z2019-23336

zoals dat het geval is bij op prostitutie toegesneden maatschappelijk werk en bij toezichthouders. Het vergunninggesprek kan deze langdurige relatie daarom waarschijnlijk maar beperkt vervangen. Ervan uitgaande dat slechts de schrijnende gevallen door goed getrainde ambtenaren tijdens een intakegesprek kunnen worden gesignaleerd, kunnen er vraagtekens worden gezet bij de vraag of met de vergunningplicht voor zelfstandig werkende prostituees en het landelijk register van prostitutievergunningen het doel kan worden bereikt om misstanden in de prostitutie zoals dwang, uitbuiting en mensenhandel, aan te pakken en of hiermee het zicht kan worden gehouden op de prostitutiebranche.

Het is in elk geval van essentieel belang dat invoering van de maatregelen vergezeld gaat van de nodige middelen om de naleving van de ingevoerde maatregelen te controleren, juist op die plaatsen waar het onvergunde deel van de prostitutie plaats zal vinden. De AP merkt op dat aannemelijk is dat effectieve handhaving op het meest problematische (illegale) deel van de prostitutie uitzonderlijke - mogelijk onrealistische - handavingsinspanningen zal vragen. Nu het concept tevens als 'gevoeligheid' onderkent dat sprake zal (kunnen) zijn van contraproductieve effecten van het vergunningstelsel, maar dit verder niet adresseert, is naar het oordeel van de AP de evenredigheid van het vergunningstelsel met het nagestreefde gerechtvaardigde doel nog niet voldoende gebleken.<sup>9</sup>

In het verlengde hiervan valt het de AP op dat ook wordt ingezet op de strafbaarstelling van de prostituee zelf die gene vergunning heeft terwijl die mogelijk juist slachtoffer is. De AP heeft er begrip voor dat het introduceren van vergunningplicht ook betekent dat de mogelijkheid moet bestaan om enige maatregel te kunnen treffen tegen personen die er voor kiezen om zonder vergunning te werken, terwijl zij wel een vergunning zou kunnen krijgen. Gelet op de doelstelling aanpak van misstanden zou dat echter niet meer moeten zijn dan een prikkel.

#### Waarborgen

Alhoewel in het concept wordt geconstateerd dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de prostituee zo beperkt mogelijk dient te blijven<sup>10</sup>, blijft het treffen van specifieke maatregelen achterwege. Het concept noemt dat naam, adres en geboortedatum van de prostituee niet in het landelijke register worden opgenomen, althans niet zichtbaar zijn voor de exploitant en de klant.<sup>11</sup> Wel is het de bedoeling dat naast het vergunningnummer, het BSN van de prostituee wordt opgenomen. De exploitant heeft toegang tot het register met behulp van BSN en vergunningnummer. De klant kan door het vergunningnummer in te voeren, zich ervan vergewissen dat aan het ingevoerde vergunningnummer een geldige vergunning hangt. Door geen namen en adresgegevens in het register op te nemen, wordt volgens het concept voldaan aan het uitgangspunt van minimale registratie. De AP onderkent dat het zo min mogelijk gegevens beschikbaar maken van persoonsgegevens voor een ieder (toezichthoudende ambtenaren hebben overigens wel toegang tot de volledige set informatie) een waarborg biedt, maar dit roept dan wel tevens de vraag op wat het nut van openbaarheid van het landelijke register op dit punt nog is. Omdat de mogelijkheden tot authenticatie door de klant beperkt zijn, is de bijdrage van het openbare

---

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, p. 16.

<sup>10</sup> Memorie van Toelichting, p. 16.

<sup>11</sup> Memorie van Toelichting, p. 16.



Datum  
3 maart 2020

Ons kenmerk  
z2019-23336

deel van het register aan de handhaafbaarheid van de strafbaarheid van de klant in de praktijk naar verwachting gering. Er kan zo immers eenvoudig van andermans nummer gebruik gemaakt worden.<sup>12</sup>

#### Uitwerking bij AMvB

Het concept is op essentiële punten — met name de zelfredzaamheidseisen en de zorgplicht van exploitanten — niet uitgewerkt. De Memorie van Toelichting verwijst naar een nog uit te werken AMvB. Dit, in combinatie met een Memorie van Toelichting waaruit onvoldoende blijkt hoe die uitwerking eruit zal zien, leidt eveneens dat het niet mogelijk is integraal te beoordelen op welke onderdelen het stelsel wel of juist niet zal werken. Omdat het belangrijke punten zijn is het niet wenselijk deze pas bij AMvB (volledig) uit te werken.

#### **Openbaarmaking van het advies**

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl](http://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl). Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,  
Namens deze,

mr. A. Wolfsen  
voorzitter

---

<sup>12</sup> De verplichting in artikel 4 om een telefoon met een eveneens in de registratie vastgelegd nummer te hebben dient volgens de MvT alleen het toezicht en wordt geen rol bij de authenticatie door de klant toegedicht.