Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

per webformulier: https://www.internetconsultatie.nl/seksbedrijventoezicht/b1

Rotterdam, 22 februari 2023

Hooggeachte

Hierbij reageren wij, burgemeesters van de G4, op het wetsvoorstel Wet Gemeentelijk toezicht seksbedrijven (hierna: 'Wgts 2023') dat ter consultatie voorligt tot en met 28 februari 2023.

1.1. Inleiding

We hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zijn op de eerste plaats positief dat er een wetsvoorstel voorligt dat beoogt aan gemeenten de noodzakelijke wettelijke grondslag te bieden die nodig is om volledig invulling te kunnen geven aan hun taken uit vergunningverlening, toezicht en handhaving op sekswerk[1], zowel in de vergunde branche, in de niet vergunde sector, als in de illegale sector.
Wij streven naar een veilige en gezonde branche, waarbij uitbuiting en mensenhandel worden tegengegaan. De gegevensverwerking zoals beschreven in het wetsvoorstel is noodzakelijk voor toezicht en handhaving op de naleving van de vergunningplicht en vergunningvoorschriften. Dit biedt de handvatten voor het bestrijden van misstanden, die wij met name in de onvergunde en illegale sectoren aantreffen.
Wij waarderen dat er een wet voorligt die voorziet in een grondslag tot noodzakelijke gegevensverwerking; op een aantal punten behoeft dit wetsvoorstel wel nog aanpassing zodat de gemeenten goed invulling kunnen geven aan toezicht en handhaving.

a. titel wetsvoorstel

De titel van het wetsvoorstel noemt 'gemeentelijk toezichthouders en exploitanten' als degenen voor wie de grondslag tot gegevensverwerking is bedoeld. Dit wekt de suggestie dat de gegevensverwerking slechts mag door de 'gemeentelijke toezichthouders'. Dit is niet juist, omdat binnen de gemeente ook anderen dan 'toezichthouders' de gegevens zullen moeten verwerken, te weten de handhavers (dat zijn andere ambtenaren dan de gemeentelijke toezichthouders'). Zo is het bijvoorbeeld noodzakelijk om de advertentie van sekswerkers voor de bewijsvoering te kunnen verwerken wanneer handhavend wordt opgetreden tegen een illegale exploitant. Mogelijk is dit een kwestie van terminologie, maar om misverstanden te vermijden verzoeken we dit aan te passen.

b. begrip 'toezichthouder'

Begrippen als 'toezichthouder' en 'gemeente' worden herhaaldelijk door elkaar gebruikt, duidelijk moet zijn dat overal wordt bedoeld alle personen die zijn belast met toezicht én handhaving van de APV-bepalingen inzake sekswerk.
Wij begrijpen verder de wettekst en toelichting zo dat met 'toezichthouders' telkens wordt gedoeld op alle door de gemeente aangewezen toezichthouders sekswerk; dat zal in een aantal gemeenten ook de politie kunnen zijn. Zie bijvoorbeeld (geen uitputtende opsomming) in de MvT onder 'Gevolgen': *"Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor meerdere partijen, namelijk voor gemeenten die regels hebben gesteld op grond van artikel 151a, eerste lid, van de Gemeentewet, de betrokkenen die bedrijfsmatig gelegenheid geven tothet verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling en sekswerkers wier gegevens het betreft. De gevolgen voor gemeenten, exploitanten en betrokkenen van wie….."*
Wij begrijpen de verwijzing naar 'gemeenten' als: 'en de door gemeenten in het kader van toezicht en handhaving aangewezen andere partijen zoals politie'.

[1] In de APV van veel gemeenten heet dit meestal 'prostitutie' en 'prostitutiebedrijf'. In deze consultatiereactie gebruiken we de term 'sekswerk' en 'sekswerkbedrijf'

Zie bijvoorbeeld in MvT bij 'Artikelsgewijze toelichting; 'Artikel I (wijziging van de Gemeentewet)': *"Het met bijgaand voorstel aan artikel 151a van de Gemeentewet toegevoegde vierde lid bevat de wettelijke grondslag voor exploitanten van seksbedrijven en gemeenten om …"*
Ook hier begrijpen we 'gemeenten' als: 'en de door gemeenten in het kader van toezicht en handhaving aangewezen andere partijen zoals politie'.

Zie ook Mvt paragraaf 2.5: 'Voor het toezicht op de naleving van de voorschriften geldt dat de toezichthouder bijvoorbeeld moet kunnen controleren of de exploitant zich een oordeel heeft gevormd over de mate van..'
Verder hier ter volledigheid graag het woord 'bijvoorbeeld' toevoegen (onderstreept in tekst).

c. terminologie 'sekswerker'
In het wetsvoorstel worden sekswerkers wisselend aangeduid als 'sekswerker' of 'prostitué'. Wij verzoeken u om overal eenduidig de benaming 'sekswerker' te gebruiken.

d. verwerking gegevens
De Wgts beoogt een grondslag te bieden tot het verwerken van specifiek omschreven persoonsgegevens in het kader van handhaving en toezicht op seksbedrijven conform de APV. Wij gaan ervan uit dat hiermee ook het onderzoek wordt bedoeld om te kunnen constateren of er sprake is van een illegale exploitant/ exploitanten of van een zelfstandige sekswerker(s).

We verzoeken u expliciet te bevestigen dat dit betekent dat de persoonsgegevens kunnen worden verwerkt als gemeenten tijdens toezicht (het bekijken van de seksadvertenties ten behoeve van een controle, en de controle ter plekke zelf) een sekswerker treffen waarvan dan nog niet bekend kan zijn of dit een geheel zelfstandige sekswerker is of iemand die werkt bij een illegale exploitant, of meerdere sekswerkers tegelijk treffen. In die situatie moeten gemeenten de persoonsgegevens kunnen noteren, met het doel om te kunnen handhaven tegen een illegale exploitant.
Praktijkvoorbeeld: via seksadvertentie maakt toezichthouder een pseudo-afspraak en komt in een kantoorpand of een louter voor seks gebruikte woning en treft daar een sekswerker/sekswerkers. Dan is nog niet duidelijk wie je daadwerkelijk treft: een sekswerker die echt alles in haar/zijn eentje regelt en doet? Of een sekswerker die werkt in het bedrijf van een onvergunde, dus illegale exploitant; die krijgen we niet altijd al in beeld bij de eerste controle (het kan de woningverhuurder zijn maar het kan ook een ander persoon zijn)? Of we treffen meerdere sekswerkers op 1 kamer en dan is ook nog niet duidelijk wie de exploitant is.

Zie in dat kader ook paragraaf 2.6 MvT: '*Het is uitdrukkelijk niet bedoeld dat de bevoegdheid om gegevens van sekswerkers te verwerken wordt gebruikt voor toezicht en handhaving op individuele sekswerkers. De bevoegdheid is bedoeld ten aanzien van het toezicht en de handhaving op exploitanten van seksbedrijven, aangezien zij de normadressant zijn van artikel 151a Gemeentewet. Dit betekent dus dat het aanleggen van dossiers over sekswerkers door gemeenten uitdrukkelijk niet is toegestaan*.'

In deze bewoordingen is niet voldoende duidelijk of hiermee onderzoek naar de illegale exploitant wordt bedoeld. Dit is noodzakelijk om te kunnen uitwijzen of er sprake is van zelfstandigheid.
Wij begrijpen het zo dat hiermee is bedoeld dat gemeenten voor dit doel wél de gegevens mogen verwerken maar duidelijkheid hierover is zeer gewenst.

Verder verwijst het wetsvoorstel naar de motie Wiersma. In de motie wordt verzocht om een wettelijke grondslag om onder meer misstanden als mensenhandel en uitbuiting effectief aan te pakken. De MvT bij de Wgts geeft echter enige onduidelijkheid of met de Wgts geheel uitvoering is gegeven aan die motie. In dat kader benadrukken wij dat het van essentieel belang is dat gemeenten ook bij 'zachte' signalen van mensenhandel relevante gegevens kunnen noteren en doorgeven aan de politie, om misstanden als mensenhandel en uitbuiting aan te kunnen pakken. Aan gemeenten is, blijkens onder meer het programma Samen tegen Mensenhandel, immers een actieve signalerende rol toebedeeld.

e. achtergrond artikel 151a

*Inzake MvT paragraaf 2.2: *" Hieronder wordt ingegaan op de doelstellingen die met dit prostitutiebeleid werden beoogd, waarbij opgemerkt dient te worden dat met de latere uitbreiding van artikel 151a van de Gemeentewet met de partiële herziening van de zedelijkheidswetgeving deze doelstellingen breder zijn dan uitsluitend het reguleren van de prostitutiebranche."*

Wij verzoeken om in de MvT de bredere achtergrond van artikel 151a te benoemen, zoals verwoord in de wetsgeschiedenis bij artikel 151a [2].

f. terminologie seksprostitutiebedrijven

*inzake MvT paragraaf 2.3 verzoeken wij de tekst aan te passen als volgt (aanpassing onderstreept): *"Praktisch alle gemeenten hebben een vergunningplicht voor raamprostitutie, seksclubs, privéhuizen en erotische massagesalons. Ook in relatief veel gemeenten is er een vergunning nodig voor escortbedrijven en overige seksbedrijven zoals webcam, seksbioscopen (verwijderd: erotische massagesalons)."*

De opsomming in de huidige tekst in de MvT klopt namelijk niet. In een erotische massagesalon werken ook sekswerkers, anders dan in een seksbioscoop. Deze hoort dus in het rijtje seksclubs en privéhuizen. Desgewenst kunt u nog in de noot van de MvT toevoegen: 'Met 'seksbedrijven' wordt gedoeld op alles waarbij sprake is van bedrijfsmatig gelegenheid geven tot seksuele handelingen met of voor een ander. Gemeenten hanteren in hun APV's verschillende benamingen, zoals: prostitutiebedrijf, seksbedrijf, seksinrichting etc. etc. Hieronder valt dus ook het geven van een erotische voorstelling voor een ander.

g. noodzakelijkheid

Op een aantal punten is de noodzakelijkheid om persoonsgegevens te kunnen verwerken om misstanden in de seksbranche tegen te kunnen gaan, onvoldoende helder verwoord in de MvT.

Wij verzoeken u dit aan te passen. Het gaat om de volgende passages:

-paragraaf 2.5 *:"Een deel van de gemeenten heeft bij gesprekken in het kader van het Landelijk Programma Prostitutie aangegeven dit probleem niet of in mindere mate te herkennen. Redenen hiervoor kunnen zijn dat deze gemeenten het toezicht op de branche niet of anders hebben ingericht of dat zij, ondanks het ontbreken van een wettelijke grondslag voor gegevensverwerking, wél gegevens van sekswerkers verwerken in bestuurlijke rapportages."*

Deze passage wekt de onjuiste indruk alsof het probleem rond de grondslag gegevensverwerking niet elke gemeente zou raken, en of dit ook afhankelijk zou kunnen zijn van de wijze waarop het toezicht is ingericht. Wij verzoeken u dan ook om deze passage te verwijderen.

De bewoordingen 'of anders hebben ingericht' doen voorkomen alsof de gemeente ook het toezicht zo kan inrichten dat die gegevensgrondslag niet nodig zou zijn; hetgeen feitelijk niet mogelijk is. Daarin ligt nu juist die noodzakelijkheid besloten.

---

[2] Wij verwijzen naar de volgende passages/punten uit de wetsgeschiedenis bij artikel 151a.

*Wat lag aan opheffing bordeelverbod ten grondslag? 1. beheersing en regulering van exploitatie van sekswerk; 2. verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillig sekswerk; 3. bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;4. bescherming van de positie van sekswerkers;5.ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie; 6. terugdringing van (exploitatie van) sekswerk door personen zonder geldige verblijfstitel.

*Het gaat om enerzijds de legalisering van de sekswerkbranche, hetgeen door middel van een adequate bestuurlijke aanpak moet leiden tot een betere beheersing en regulering van de branche,
en anderzijds een aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste fenomenen in deze branche, die moet resulteren in een meer adequate strafrechtelijke aanpak daarvan

*Voor wat betreft de legale exploitatie (vrijwillig sekswerk) wordt gestreefd naar een betere beheersing, regulering en sanering van de branche en van de bedrijfsuitoefening. *Daarbij gaat het dus om het beschermen van de openbare orde en de woon-en leefomgeving en het voorkomen en tegengaan van overlast, maar ook om het verbeteren van de positie (veiligheid, gezondheid, arbeidsomstandigheden) van de sekswerker (sic).* *Wat betreft de strafbare exploitatie van sekswerk wordt gestreefd naar een meer effectieve bestrijding door een intensivering en aanscherping van het strafrechtelijk handelen (opsporing en vervolging). Het is nadrukkelijk de bedoeling dat er een einde komt aan het gedogen van ongewenste, strafbare vormen van exploitatie. *De wetswijziging kan alleen al haar doelen bereiken als er op een samenhangende wijze gewerkt wordt aan een beleid waarin bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen goed op elkaar zijn afgestemd en actief worden gehandhaafd.

-Zie ook paragraaf 3 MvT: *'Dat maakt de impact van gegevensverwerking bij sekswerkers des te groter. Gegevensverwerking is (Verwijderd: 'kan') echter noodzakelijk om de seksbranche misstanden te kunnen tegengaan. Het is bekend dat deze branche risicovol is en een aantrekkelijk verdienmodel voor mensenhandelaren biedt. Een goed ingericht toezicht- en handhavingssysteem op de vergunde en niet-vergunde seksbranche is daarom zeer belangrijk. Gemeenten moeten hierbij de juiste tools hebben om de seksbranche gezond en veilig te kunnen houden en exploitanten hebben een rol als 'poortwachter'. De door gemeenten opgestelde voorschriften hebben het doel om de maatschappelijke positie van sekswerkers te verbeteren en misstanden tegen te gaan. Gegevensverwerking is noodzakelijk (Verwijderd: kan daarin noodzakelijk zijn).'*
Wij verzoeken u om de onderstreepte wijzigingen door te voeren; de bewoordingen met 'kan' doen onvoldoende recht aan de noodzakelijkheid.

Tot slot
Wij hopen dat de Wgts een belangrijke mijlpaal kan zijn in toezicht en handhaving op vergunde, niet vergunde en illegale sectoren. Dit is van belang om bij te dragen aan een gezonde branche, te zorgen dat sekswerkers hun werk zelfstandig, onafhankelijk en veilig verrichten, en misstanden en uitbuiting te voorkomen. In dat kader is van belang dat de Wgts op een aantal punten nog wordt aangepast. Wij gaan daarover graag met u in gesprek.

Hoogachtend,
mede namens de burgemeesters van Amsterdam, Den Haag en Utrecht,

burgemeester van Rotterdam