Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven (Wgts)

Datum
7 april 2026

Onze referentie
7479597

Bijlage(n)
3

Bijlage(n)
1. Voorstel Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven
2. Memorie van Toelichting voorstel Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven
3. Nader rapport voorstel Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven

1. Aanleiding

Tijdens het DGRR-stafoverleg van 30 maart jl. zijn enkele onderwerpen op het terrein van het sekswerkbeleid met u besproken, waaronder de voortzetting van het wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven (Wgts). U heeft aangegeven de Wgts zo spoedig mogelijk te willen indienen bij de Tweede Kamer. Verder is de financiële dekking met u besproken door DGRR.

De Wgts is gereed om in te dienen bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel is overigens tevens ter indiening aan uw ambtsvoorganger aangeboden, maar niet akkoord bevonden. Niet vanwege de inhoud, maar vanwege de wens om de indiening aan een volgend kabinet te laten, omdat naar verwachting de indiening vragen oproept over de besluitvorming ten aanzien van het sekswerkbeleid, waaronder het in de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel regulering sekswerk (Wrs). Enige openstaande punt is een discussie met ambtelijk BZK over medeondertekening van het voorstel door MBZK. Alhoewel de meningen hierover verdeeld zijn wordt u geadviseerd hier geen punt van te maken en akkoord te gaan met medeondertekening van de wet door MBZK. Dit wordt nader toegelicht onder 4.3 van deze nota.

2. Geadviseerd besluit

- Instemmen met het doen indienen van het naar aanleiding van het advies van de Raad van State gewijzigde wetsvoorstel met de gewijzigde memorie van toelichting;
- Instemmen met medeondertekening door de MBZK.

3. Kernpunten

- De Raad van State heeft in april 2024 een advies met een licht dictum (B) uitgebracht. Op het advies en de wijze waarop daar gevolg aan is gegeven wordt ingegaan onder punt 4.2 van deze nota.
- Het wetsvoorstel is een reparatie van een bestaande grondslag (artikel 151a van de Gemeentewet) op basis waarvan gemeenten regels kunnen stellen ten aanzien van seksbedrijven. Gebleken is dat voor naleving, toezicht en handhaving van de regels die gemeenten bij verordening over seksbedrijven kunnen stellen, een

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Datum
7 april 2026

Onze referentie
7479597

grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens op wetsniveau vereist is. Bijgaand voorstel regelt deze grondslag.

- Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de motie van het lid Wiersma van 22 juni 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 28638, nr. 193) waarin de regering wordt verzocht om in overleg te treden met gemeenten om met spoed te komen tot een expliciete wettelijke grondslag voor het verwerken van gegevens van sekswerkers. Het wetsvoorstel is dan ook in afstemming met gemeenten (met name de G4) tot stand gekomen. Gemeenten geven aan grote behoefte te hebben aan deze grondslag.
- Op grond van het huidige artikel 151a van de Gemeentewet kunnen gemeenten (de raad) bij verordening voorschriften stellen aan het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, of kort gezegd, aan seksbedrijven. Deze mogelijkheid is ingevoerd na de opheffing van het bordeelverbod in 2000.
- Uit rechterlijke uitspraken is gebleken dat persoonsgegevens waaruit de hoedanigheid van sekswerker blijkt, kwalificeren als bijzondere persoonsgegevens. Gemeenten hebben voor deze verwerking geen grondslag en kunnen deze grondslag niet bij verordening creëren als de wet daarin niet voorziet. Om die reden is wijziging van artikel 151a noodzakelijk zodat gemeenten de desbetreffende voorschriften kunnen effectueren.
- Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor verwerking van (een aantal) bijzondere persoonsgegevens door gemeenten en bevat vanwege die verwerking een aantal waarborgen ter bescherming van de desbetreffende bijzondere persoonsgegevens.
- Het wetsvoorstel staat los van het in de Kamer aanhangige wetsvoorstel regulering sekswerk (Wrs), met dien verstande dat indien dát voorstel wordt aangenomen en inwerking treedt, de mogelijkheid voor gemeenten om regels te stellen op grond van artikel 151a van de Gemeentewet door dat voorstel wordt geschrapt.

4. Toelichting

4.1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

Sinds het opheffen van het bordeelverbod in 2000 kunnen gemeenten sekswerkbeleid (eerst prostitutiebeleid, later het bredere sekswerkbeleid) voeren waaronder het bij verordening vaststellen van voorschriften aan seksbedrijven. Uit de wetgeschiedenis van die verordenende bevoegdheid blijkt dat beoogd is dat gemeenten daarbij ook voorschriften aan de bedrijfsvoering kunnen stellen, die de positie en status van de prostituee beogen te beschermen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een verplichting voor de exploitant om zich ervan te vergewissen dat de bij hem werkzame prostituee zelfredzaam is en er geen sprake is van dwang. Om te kunnen controleren of exploitanten aan deze verplichting voldoen kan het voor exploitanten en toezichthouders noodzakelijk zijn om persoonsgegevens van de desbetreffende prostituees te verwerken. Ook in andere gevallen kan er sprake zijn van een noodzaak tot verwerking van bijzondere persoonsgegevens, bijvoorbeeld als aan de hand van een advertentie van een seksbedrijf waarin persoonsgegevens van sekswerkers staan gecontroleerd wordt of het bedrijf over een vergunning beschikt.

Het wetsvoorstel regelt dan ook:

- Dat het verbod om gegevens te verwerken waaruit ras of etnische afkomst blijkt, gegevens over gezondheid of gegevens met betrekking tot iemands seksueel

gedrag, niet van toepassing is indien bij verordening is vastgelegd dat de verwerking noodzakelijk is in verband met de naleving van op grond van het eerste lid van artikel 151a van de Gemeentewet vastgestelde voorschriften door degene die bedrijfsmatig gelegenheid geeft tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, dan wel in verband met het toezicht op de naleving en de handhaving van die voorschriften.
N.B. De onderdelen 'ras of etnische afkomst' en 'gegevens over gezondheid' zijn opgenomen omdat dit type persoonsgegevens in advertenties van seksbedrijven voorkomen en deze advertenties door gemeenten worden opgeslagen in het kader van toezicht en handhaving.

- Dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de doeleinden van die verwerking en worden vernietigd binnen de bij verordening bepaalde termijn, doch uiterlijk zeven jaar na de datum van de eerste verwerking.
- Dat gemeenten bij verordening in ieder geval de volgende waarborgen moeten treffen:
    - autorisatiemaatregelen voor de toegang tot persoonsgegevens;
    - het loggen van toegang tot persoonsgegevens; en
    - het iedere vijf jaar doen verrichten van een gegevensbeschermingsaudit en het zenden van een afschrift van de controleresultaten aan de Autoriteit Persoonsgegevens.
- Dat exploitanten indien zij voor de naleving van gemeentelijke voorschriften bijzondere persoonsgegevens moeten verwerken voorzien in maatregelen om de toegang tot deze gegevens op fysieke of digitale wijze te beveiligen.
- De citeertitel: Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven.
- De inwerkingtreding van het voorstel met ingang van de dag na publicatie in het Staatsblad. Daarmee wordt afgeweken van vaste verandermomenten (1 januari of 1 juli) en de minimale invoeringstermijn (minimaal drie maanden voor de invoering) omdat dit wetsvoorstel een wens is van gemeenten om een effectief sekswerkbeleid te kunnen voeren. Daarnaast zijn gemeenten betrokken bij het wetsvoorstel en gaat het om een grondslag ter effectuering van een bestaande bevoegdheid.

Met het voorstel is de balans gezocht tussen het belang van het kunnen effectueren van de bij verordening gestelde voorschriften en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarbij zijn vanwege de inperking van de persoonlijke levenssfeer die de verwerking van bijzondere persoonsgegevens meebrengt waarborgen op wetsniveau opgenomen, waarbij ook de verantwoordelijkheid voor gemeenten om waar nodig maatwerk te verrichten in stand blijft. Dit is van belang vanwege het feit dat op grond van artikel 151a van de Gemeentewet verschillende voorschriften kunnen worden vastgesteld. Gemeenten zullen dan ook bij verordening waarborgen moeten vaststellen waaronder in ieder geval de in onderhavig wetsvoorstel voorgeschreven waarborgen.

4.2 Advies Raad van State en nader rapport

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft een dictum B ("De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend."). De volgende punten zijn daarbij aan bod gekomen.

- De Afdeling geeft aan dat het stellen van regels op grond van artikel 151a ten aanzien van seksbedrijven valt onder de gemeentelijke autonomie, maar de verwerking van bijzondere persoonsgegevens niet zoals de memorie van toelichting stelde. Dit vanwege de beperkingensystematiek van artikel 10 van de Grondwet. In het nader rapport wordt aangegeven dat de memorie van toelichting is aangepast door de passages waarin op de gemeentelijke autonomie en verwerking van bijzondere persoonsgegevens wordt ingegaan dienovereenkomstig te verduidelijken.
- De Afdeling geeft aan dat in het licht van artikel 10 van de Grondwet het in de rede ligt de waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoveel mogelijk op het niveau van de wet vast te stellen, ook waar dit de door exploitanten te treffen maatregelen betreft. Dit is verwerkt door de waarborgen die hierboven onder 4.1 aan bod kwamen in ieder geval verplicht te stellen. In het nader rapport wordt dan ook toegelicht dat zowel het artikel als de memorie van toelichting is aangepast.
- In het aan de Afdeling voorgelegde voorstel was opgenomen dat de bewaartermijn bij verordening diende te worden vastgesteld, waarbij deze termijn niet langer dan vijf jaar na de laatste verwerking kan zijn. De Afdeling geeft aan dat daarmee de bewaartermijn met iedere nieuwe verwerking kan worden verlengd. In navolging van het advies is de maximale termijn van zeven jaar na de eerste verwerking opgenomen. Dit is in het nader rapport toegelicht.

4.3 Betrokkenheid BZK en ondertekening

Het wetsvoorstel wijzigt artikel 151a van de Gemeentewet. Om die reden is ambtelijk BZK steeds betrokken bij de voorgestelde wijzigingen die door gemeenten gewenst zijn die door JenV met de G4 besproken zijn. Ambtelijk BZK stelt zich na uitbrenging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het standpunt dat medeondertekening van het voorstel door MBZK vereist is en dit altijd geldt bij een wijziging van de Gemeentewet.

Het standpunt dat er bij een wijziging van de Gemeentewet altijd medeondertekening door MBZK vereist is, kan niet worden gevolgd. De hoofdregel is dat een regeling wordt ondertekend door één bewindspersoon, tenzij er bijzondere redenen zijn om de gelijkwaardigheid van de verantwoordelijkheid van de verschillende bewindspersonen in de ondertekening tot uitdrukking te brengen (vastgelegd in Aanwijzing 4.33 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Het is geen automatisme dat bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van een bepaalde regeling ook verantwoordelijk zijn voor wijziging van elk gedeelte van die regeling. Slechts indien twee of meer bewindspersonen in volstrekt gelijke mate verantwoordelijk zijn (of er bijzondere politieke redenen zijn om de medeverantwoordelijkheid van een andere bewindspersoon te accentueren), wordt gekozen voor medeondertekening (aanwijzing 4.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Uiteraard staat dit los van het feit dat er afstemming plaatsvindt met andere departementen van wie het werkterrein op enigerlei wijze wordt geraakt. Dit wordt uiteindelijk geborgd door behandeling van een voorstel in de Ministerraad. De afstemming heeft op dit dossier ook plaatsgevonden.

Verder verwijst ambtelijk BZK naar de brief van de Minister van BZK van 20 januari 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 33 047, nr. 25) waarin in het Actieprogramma Sterk Bestuur is opgenomen. Daarin staat dat MBZK wetgeving die medeoverheden raakt als sprake is van afwijking van de uitgangspunten die

worden gehanteerd bij decentralisaties (zoals verplichte bovengemeentelijke samenwerking) of als sprake is van taken met grote impact op de decentrale overheden meeondertekent. Daarvan is hier echter geen sprake. Het gaat hier om de bevoegdheid die gemeenten al jaren hebben om bij verordening voorschriften te stellen aan seksbedrijven, waarvoor een grondslag vereist is om bijzondere persoonsgegevens te verwerken om deze voorschriften te kunnen effectueren.

Niettemin is het advies hier nu geen halszaak van te maken en akkoord te gaan met de medeondertekening.

4.4 Politieke context

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de motie van het lid Wiersma van 22 juni 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 28638, nr. 193) waarin de regering wordt verzocht om in overleg te treden met gemeenten om met spoed te komen tot een expliciete wettelijke grondslag voor het verwerken van gegevens van sekswerkers. Tijdens het commissiedebat mensenhandel en prostitutie van 11 september 2024 heeft Kamerlid Boomsma (thans JA21) gevraagd naar de stand van zaken van de Wgts.

Het is de inschatting dat dit wetsvoorstel op steun kan rekenen in de Tweede en Eerste Kamer, gegeven het feit dat de Wgts een reparatie van een bestaande grondslag voor gegevensverwerking betreft, waardoor gemeenten hun toezicht en handhavingstaken op de sekswerkbranche beter zullen kunnen uitvoeren.

Het wetsvoorstel staat los van beleidskeuzes voor een landelijke regeling voor sekswerk. Het kan echter wel worden aangegrepen door de Kamer om daar naar te vragen.

4.5 Financiële overwegingen

Bijgaand voorstel heeft beperkte financiële gevolgen, nu er uitsluitend een bevoegdheid tot verwerking van bepaalde bijzondere persoonsgegevens wordt gecreëerd. Indien gemeenten gebruik maken van de bevoegdheid om gegevens te verwerken dienen zij passende beschermingsmaatregelen te treffen die mogelijk kosten met zich meebrengen. Deze incidentele kosten worden geschat op maximaal 1 miljoen euro. Deze kosten zijn door DGRR met u besproken.

4.6 Krachtenveld

Bijgaand voorstel is uitvoering van een motie (zie onder 4.4). Daarnaast is het voorstel al langere tijd een wens van gemeenten, met name de G4, zodat er effectief sekswerkbeleid kan worden gevoerd. Immers, gemeenten hebben al sinds de afschaffing van het bordeelverbod de bevoegdheid om regels te stellen aan seksbedrijven juist ook om misstanden tegen te gaan. Zonder grondslag voor verwerking van bijzondere persoonsgegevens staat dit beleid op losse schroeven. Zolang er ook geen sprake is van landelijke regulering van sekswerk hebben gemeenten deze grondslag nodig om hun beleid uit te kunnen voeren en de voorschriften die ze stellen te effectueren.

Daar staat tegenover dat er vanuit verschillende NGO’s, hulporganisaties en personen werkzaam in de sekswerkbranche in de consultatie kritiek en zorgen zijn geuit over de verwerking van gegevens van sekswerkers. Deze zorgen zijn zo goed mogelijk getracht te ondervangen door het stellen van waarborgen. Dit neemt niet weg dat de onderliggende visie op sekswerk en de mogelijkheid tot het

stellen van voorschriften met de daarbij gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens blijvend zal verschillen.

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Datum
7 april 2026

Onze referentie
7479597

4.7 Uitvoering

Het voorstel is in verschillende fases besproken met gemeenten, waaronder de G4, alsmede met de VNG. Tijdens het Landelijk Platform Sekswerk van 13 maart 2025 is een conceptvoorstel schriftelijk voorgelegd en besproken met een vertegenwoordiging van gemeenten. Hierin zijn geen bezwaren geuit tegen het concept en geen bijzonderheden aan de orde gekomen met betrekking tot de uitvoering van het voorstel. Daarnaast is het conceptvoorstel besproken met een vertegenwoordiging vanuit de Vereniging van Exploitanten en Relaxbedrijven.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.