

Vergaderjaar 2021–2022

34 193

Evaluatie Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2021

Tijdens het Tweeminutendebat Mensenhandel en prostitutie op 22 juni jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 91, item 36) heeft het lid Wiersma (VVD) een motie ingediend waarin hij de regering verzoekt om in overleg te treden met gemeenten om met spoed te komen tot een expliciete wettelijke grondslag voor het verwerken van gegevens van sekswerkers, en de Kamer over de invulling en uitwerking hiervan in de zomer te informeren.¹ Tijdens datzelfde debat hebben de leden Bisschop (SGP) en Bikker (ChristenUnie) een motie ingediend waarin zij de regering verzoeken binnen het prostitutiebeleid prioriteit te geven aan uitstapprogramma's.² Beide moties zijn door uw Kamer aangenomen. In deze brief ga ik in op de uitvoering van de moties.

Wettelijke grondslag gegevensverwerking sekswerkers

Dit jaar zijn meerdere gesprekken gevoerd met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht over de wens om gegevens van sekswerkers te mogen verwerken. Volgens de gemeenten is dat nodig om toezicht te kunnen houden op de naleving van gemeentelijke voorschriften die zijn opgenomen in een verordening op basis van artikel 151a Gemeentewet, om illegale prostitutie te kunnen aanpakken, om een uitbuitingssituatie te kunnen beëindigen en om te kunnen voorkomen dat een sekswerker slachtoffer wordt van mensenhandel. Omdat het zijn van sekswerker iets zegt over het seksuele leven van iemand, is een persoonsgegeven van een sekswerker per definitie een bijzonder persoonsgegeven. Dergelijke persoonsgegevens mogen uitsluitend worden verwerkt indien daarvoor een formeel-wettelijke grondslag bestaat, en de daadwerkelijke verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang in het kader van een publieke taak. Artikel 151a van de

¹ Kamerstuk 28 638, nr. 193.

² Kamerstuk 28 638, nr. 195.

Gemeentewet biedt geen uitdrukkelijke bevoegdheid om bijzondere persoonsgegevens te verwerken.³

Toezichthoudende taak prostitutie

Artikel 151a, eerste lid, van de Gemeentewet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om een verordening vast te stellen 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 (exploitatie). Als toezichthouder houdt de gemeente toezicht op onder meer de naleving van bovenbedoelde gemeentelijke voorschriften. Het doel van artikel 151a is om een veilige en gezonde branche voor sekswerkers te creëren en om illegale prostitutie tegen te gaan.

Hierbij is de vraag of het registreren en verwerken van gegevens van sekswerkers noodzakelijk is om te kunnen controleren of de exploitant zich aan de verordening met voorschriften houdt. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid is daarom met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht in gesprek gegaan over de belemmeringen in het bestuurlijk toezicht en hun is gevraagd de noodzaak voor gegevensverwerking van sekswerkers inzichtelijk te maken en te onderbouwen.

De gemeenten hebben aangegeven dat zij in de APV op grond van artikel 151a Gemeentewet onder meer als vergunningsvoorwaarde hebben gesteld dat een exploitant van een prostitutiebedrijf een intakegesprek voert, om zich onder meer een oordeel te vormen over de mate van zelfredzaamheid van de sekswerker voordat deze voor of bij hem gaat werken. Voor het bevorderen van een veilige vergunde branche is het belangrijk op die manier na te gaan of er sprake is van (signalen van) dwang of andere misstanden. Het past in het kader van het toezicht op de naleving van deze vergunningsvoorwaarde dat de gemeente controleert of het intakegesprek inclusief de toets van de zelfredzaamheid heeft plaatsgevonden tussen de exploitant en de sekswerker. De gemeenten geven aan dat de toezichthouder moet kunnen controleren of het intakegesprek te relateren is aan de betreffende sekswerker. Hiervoor is het nodig dat de toezichthouder de mogelijkheid heeft om de naam van de sekswerker te registreren. Ook zijn de gegevens van de sekswerker noodzakelijk om de voortgang na een intakegesprek te kunnen controleren die worden gevoerd om er zeker van te zijn dat een sekswerker niet door derden wordt gedwongen. Door deze gesprekken vast te leggen, kan de toezichthouder controleren of de exploitant voor de betreffende sekswerkers aan zijn zorgplicht voldoet. In het geval er twijfel bestaat over de zelfredzaamheid van een sekswerker, zijn ook gegevens van sekswerkers nodig om op een later moment na te kunnen gaan of de toets van zelfredzaamheid juist is uitgevoerd. Mochten de toezichthouders concluderen dat de exploitant niet aan zijn zorgplicht voldoet omdat er geen intakegesprek heeft plaatsgevonden of de zelfredzaamheidstoets door de exploitant niet juist is uitgevoerd, dan kan de toezichthouder een bestuurlijke rapportage opstellen. Hiervoor is het eveneens noodzakelijk dat de gegevens van de betreffende sekswerker worden verwerkt. Ook geven de gemeenten aan dat de gegevens van sekswerkers nodig zijn om bestuurlijk in te grijpen bij een illegaal borddeel. De advertenties van sekswerkers vormen het bewijs om aan te tonen dat sekswerkers actief hun diensten aanbieden en klanten werven op het betreffende adres. De gegevens van de sekswerkers uit de advertenties worden verwerkt in een rapportage om de facilitator te kunnen aanpakken door een last onder

³ Zie de uitspraak in hoger beroep d.d. 23 december 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:3087).

dwangsom op te leggen of een pand tijdelijk te sluiten als er geen sprake is van een woonfunctie.

Verder wensen de gemeenten gegevens van sekswerkers te verwerken in geval sekswerkers die hun beroep uitoefenen overlast geven, om een onvergunde exploitant te kunnen achterhalen en om kwetsbare personen door te kunnen geleiden naar zorg dan wel om een zorgelijke situatie te kunnen melden.

Duidelijk is dat de gemeenten van oordeel zijn dat zij hun toezicht niet goed kunnen inrichten zonder gegevensverwerking, en daarom aandringen op de introductie van een wettelijke grondslag voor die gegevensverwerking, omdat zonder een dergelijke grondslag die gegevensverwerking niet is toegestaan.

Het wetsvoorstel regulering sekswerk (Wrs)

In de Wrs is onder meer een grondslag voor het verwerken van gegevens van sekswerkers gecreëerd. Daarmee ontstaat de mogelijkheid voor aangewezen ambtenaren om voor specifieke doeleinden persoonsgegevens van sekswerkers te verwerken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het stelsel van prostitutievergunningen en het toezicht daarop. Dit hangt samen met de taken die gemeenten op dit terrein krijgen bij inwerkingtreding van de Wrs. Een aantal aan te wijzen gemeenten krijgt dan een taak met betrekking tot het verstrekken van landelijke prostitutievergunningen voor sekswerkers die individueel als prostituee werkzaam willen zijn, en alle gemeenten krijgen een taak voor het houden van toezicht hierop. Concreet betekent het dat circa achttien gemeenten (ten minste één gemeente per provincie) een prostitutievergunning zullen afgeven en hiertoe een vergunninggesprek voeren met de aanvrager. Bij het afgeven van de vergunning wordt het burgerservice-nummer geregistreerd en gekoppeld aan een vergunningnummer. Wanneer tijdens het toezicht zaken worden geconstateerd die relevant zijn voor de vergunning en de vergunningvoorwaarden, kunnen deze in het register bij de betreffende vergunning genoteerd worden. Ook gegevens van sekswerkers die worden aangetroffen zonder vergunning, kunnen worden geregistreerd om na te kunnen gaan of het de eerste keer is dat iemand zonder vergunning wordt aangetroffen of dat iemand al vaker is gecontroleerd. Het wetsvoorstel is begin dit jaar aan de Kamer aangeboden en is vervolgens controversieel verklaard in afwachting van de komst van een nieuw kabinet.

In de Wrs wordt onder meer het houden van toezicht geregeld, inclusief een wettelijk grondslag voor gegevensverwerking. Dan is er geen ruimte meer voor lokale regelingen op dit punt. De wens van uw Kamer om met spoed te komen tot een wettelijke grondslag voor gegevensverwerking door gemeenten, lijkt zo bezien haaks te staan op het wetsvoorstel. Voor een dergelijke grondslag is artikel 151a een logische plek, maar dat artikel vervalt als de Wrs wordt aangenomen. Ik begrijp evenwel de wens zo, dat er behoefte is aan een snelle tijdelijke regeling van dit onderwerp, en dat daarom gekeken moet worden naar een mogelijkheid los van de Wrs. Aannemende dat de gewenste regeling tot stand kan worden gebracht en in werking zal treden, zal deze vervolgens fungeren als overbrugging tot de inwerkingtreding van de Wrs.

Om effectief een overbruggingsfunctie te kunnen vervullen, moet het nieuwe wetsvoorstel een betekenisvolle periode eerder dan de Wrs in werking treden. Bij dit scenario past dan ook een kanttekening. Zelfs als de gewenste «losse» regeling vorm kan krijgen in een regeling van zeer beperkte omvang: het kan alleen bij wet in formele zin. Dat betekent dat het gebruikelijke traject moet worden afgelegd, waaronder advisering

door de Raad van State. Nu het om bijzondere persoonsgegevens gaat, zal bovendien een advies van de Autoriteit Persoonsgegevens niet kunnen ontbreken. Daarnaast dient het wetsvoorstel minimaal vier weken in (internet)consultatie te gaan. Een nog in te dienen wetsvoorstel staat per definitie al op achterstand ten opzichte van een voorstel dat al in uw Kamer ligt, en dat geldt a fortiori voor een voorstel in het privacy-domein. Over het moment dat dit wetsvoorstel kan worden ingediend, kan ik dan ook geen harde uitspraak doen. En het zal verder afhangen van het tempo van behandeling van het beide voorstellen of de gewenste introductie van een grondslag voor gegevensverwerking (veel) eerder dan de Wrs gerealiseerd zal worden. Uit te sluiten valt dat evenwel niet, want de Wrs is een complexe regeling, met onderdelen die veel discussie oproepen, dus mogelijk kost de behandeling daarvan in beide Kamers meer tijd dan een voorstel met een beperktere reikwijdte.

Onder bovenstaande kanttekening ben ik bereid om zo snel als mogelijk een wetsvoorstel op te stellen en in procedure te brengen. Een wijziging van artikel 151a Gemeentewet ligt in de rede, en ik zal daarover mijn collega van BZK benaderen. Gedacht wordt nu aan een wettelijke grondslag op basis waarvan gemeenten bevoegd worden gegevens van sekswerkers te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor het kunnen houden van toezicht op de naleving van de relevante gemeente regels inzake prostitutie. In welke situaties van een noodzaak sprake is, wordt momenteel samen met de gemeenten gepreciseerd, mede aan de hand van de informatie die ik op 17 september jl. heb ontvangen. Uiteraard zal vervolgens het daadwerkelijk gebruik van die bevoegdheid moeten plaatsvinden onder de voorwaarden en waarborgen die daarvoor gelden.

Signalerende taak aanpak mensenhandel

In de integrale aanpak van mensenhandel spelen gemeenten een belangrijke rol. Zij hebben in dit kader geen publieke taak, maar een signalerende rol. Dit betekent dat gemeenten signalen van mogelijke mensenhandel doorgeven aan de politie. De politie is primair aan zet wanneer het gaat om het opsporen van mensenhandel. Signalen van mensenhandel kunnen worden gemeld bij de politie zonder dat de gemeenten gegevens van sekswerkers verwerken. Exploitanten kunnen onverwijld bij de politie melding doen van ieder signaal van mensenhandel of andere vormen van dwang en uitbuiting. Het is vervolgens aan de politie en het OM om een besluit te nemen over de eventuele opvolging van signalen. Er zijn naar ons inzicht geen nieuwe taken en bevoegdheden nodig voor de gemeenten, en dus is een grondslag voor gegevensverwerking bij de aanpak van mensenhandel niet aan de orde.

Conclusie

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid is tezamen met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht bezig met het maken van een wettelijke grondslag die gegevensverwerking mogelijk maakt om de toezichthoudende taak van gemeenten goed te kunnen uitvoeren. Op die manier geef ik invulling aan de motie van het lid Wiersma.

Prioriteit geven aan uitstapprogramma's in het prostitutiebeleid

Het integraal prostitutiebeleid kent drie prioriteiten: regulering van de seksbranche, versterking van de maatschappelijke positie van sekswerkers en ondersteuning van sekswerkers die de prostitutie willen verlaten. Deze laatste prioriteit is erop gericht om een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's in stand te houden en door te ontwikkelen door

verstrekking van de Decentralisatie Uitkering Uitstapprogramma's Prostituees (DUUP) aan achttien DUUP-gemeenten. Deze decentralisatie-uitkering heb ik dit jaar gerealiseerd en daarmee is jaarlijks structureel 3 miljoen euro beschikbaar voor de DUUP-gemeenten. Voor de jaren 2021 en 2022 geldt dat ik, naast de 3 miljoen euro, ook 1 miljoen euro beschikbaar heb gesteld om bijvoorbeeld meer te kunnen inzetten op de moeilijk bereikbare groepen zoals de mannelijke sekswerker, de escorts en transgenders. Informatie over de exacte verdeling voor 2022 en de cijfermatige verwerking volgt in de meicirculaire 2022. Deze zal net als in 2021 plaatsvinden aan de hand van het inwoneraantal van de desbetreffende DUUP-regio. Met deze gelden coördineren de DUUP-gemeenten het beleid en de financiering van een of meerdere uitstapprogramma's die toegankelijk zijn voor sekswerkers uit de gehele DUUP-regio. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid organiseert een paar keer per jaar bijeenkomsten voor de DUUP-gemeenten voor kennisdeling en voor het opbouwen en onderhouden van het netwerk van uitstapprogramma's.

Naar aanleiding van de motie van de leden Bruins en Van der Graaf (Kamerstuk 24 515, nr. 543) d.d. 30 juni 2020 is onderzocht of er een breder aanbod aan ondersteuning nodig is voor uitstappende sekswerkers, dan de begeleiding naar een nieuwe baan die nu centraal staat in de uitstapprogramma's. Uit het rapport blijkt dat het ondersteuningsaanbod, met name in de regio's die de ondersteuning nog niet zo lang aanbieden, voor verbetering vatbaar is. Zoals ik hiervoor al heb aangegeven zet ik al in op kennisuitwisseling in expertsessies met DUUP-gemeenten. Hierdoor weten partijen elkaar beter te vinden en zijn goede, structurele samenwerkingsrelaties ontstaan. Daarnaast organiseert het Ministerie van Justitie en Veiligheid ook kennissessies waar de organisaties die een uitstapaanbod verzorgen aan deelnemen. In de expertsessie voor DUUP-gemeenten en uitvoeringsorganisaties van 27 september zijn de uitkomsten van het onderzoek gedeeld en is afgesproken om samen met de betrokken partijen te bezien hoe de aandachtspunten een plek gaan krijgen binnen de uitstapprogramma's. Enkele van deze aandachtspunten zijn hoe doelgroepen die nu nog minder goed bereikt worden, beter benaderd kunnen worden, hoe de regio's die al langere tijd een uitstapaanbod hebben de nieuwere regio's kunnen ondersteunen met kennis en kunde en hoe het uitstapaanbod goed zichtbaar kan worden gemaakt voor alle sekswerkers. De sleutel voor het succes van de uitstapprogramma's ligt in de uitvoering. De uitvoeringsorganisaties moeten zo goed mogelijk gefaciliteerd worden om hun rol te kunnen vervullen en sekswerkers die willen uitstappen adequaat te ondersteunen. Ik zal in de bijeenkomst op 27 september aan hen aanbieden dat ik, indien daar behoefte aan is, een online kennisplatform zal inrichten dat het delen van kennis, ervaring en informatie over deze vraagstukken faciliteert. Ook zal ik op zoek gaan naar best practices ten aanzien van de verschillende aanbevelingen en zorgen dat deze eveneens breed verspreid worden. In de komende kennissessie wordt de behoefte aan een kennisplatform geïnventariseerd en wordt ook de vraag gesteld wat het ministerie nog meer kan betekenen om vanuit landelijk perspectief een bijdrage te leveren aan de verbetering van het ondersteuningsaanbod voor de uitstappende sekswerker.

Conclusie

Ik geef op deze wijze structureel prioriteit aan het realiseren van een passend uitstapaanbod. Op deze manier vul ik de motie van de leden Bisschop en Bikker.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol